



מדינת ישראל

משרד המשפטים

דוח הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים בישראל

מוגש לשר המשפטים, פרופ' יעקב נאמן

חשוון התשע"ג (אוקטובר 2012)

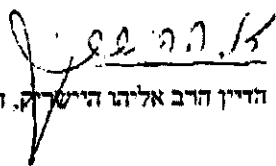
מדינת ישראל
משרד המשפטים
הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל

לכבוד
פרופ' יעקב נאמן
שר המשפטים

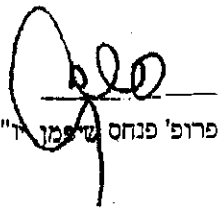
שלום רב,

החתומות והחתומים מטה, אשר נתמנו ביום ט' בסיון התשס"ו (5 ביוני 2006) על ידי שר המשפטים דאז, מר חיים רמון, לשמש כ-"וועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל", מתכבדים בזה להגיש לך דין וחשבון של עבודת הוועדה.

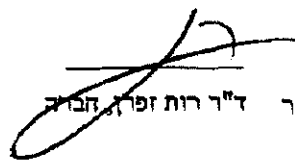
דין וחשבון זה נחתם היום, ד' תשרי התשע"ג, 20 ספטמבר 2012.


הדיין הרב אליהו היישר, חבר

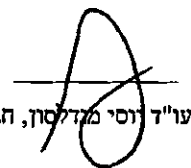

השופט יהושע גייפמן, חבר

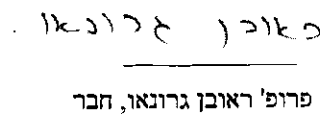

פרופ' פנחס גייפמן, ד"ר הוועדה

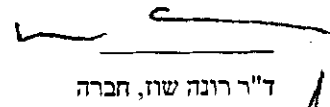

פרופ' אורנה כהן, חבר


ד"ר רות זפרן, חבר

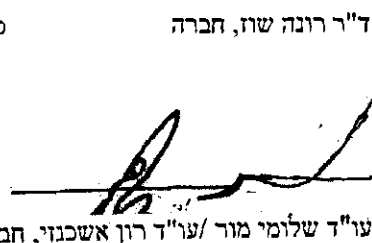

הקאדי איאד זחאלקה/ עו"ד אדם אבוק, חבר


עו"ד נסימ מזליקין, חבר


פרופ' ראובן גרונאו, חבר


ד"ר רונה שור, חברה


ד"ר פריץ סגל, מרכז הוועדה


עו"ד שלומי מור / עו"ד רון אשכנזי, חבר

הצעת החוק שוועדה זו גיבשה באה לחולל מפנה יסודי בדין מזונות הילדים. נקודת המוצא של ההצעה היא, אחריותה של המדינה להבטיח שהורים ימלאו את אחריותם ההורית לתמיכה כלכלית בילדיהם. במקום משא ומתן בין ההורים בעסקי הגירושין שבהם נכרכים מזונות הילדים, באה הדאגה לתמיכה הכלכלית בילד במקום ראשוני. חובה זו היא חובה אזרחית, בדומה לחובות אחרים שהמדינה מטילה על אזרחיה. בחובה זו נושאים, עקרונית, שני ההורים שווה בשווה. האבחנות בדינים האישיים בין ילדים שונים, בין אב לאם, ובין גילאים שונים, הומרו בנוסחה קבועה ושווה החלה על כל בני הדתות, ואשר ניתנת, בדרך כלל, להפעלה פשוטה ונוחה ללא צורך בריבוי התדיינות, ממנה סובלים בראש ובראשונה הילדים עצמם. בכך הלכנו בעקבות מדינות אחרות, ובראשן אוסטרליה. אכן, לא נעלם מאתנו שבמשפחות מצוקה מתקשים ההורים לשאת בעול כלכלתם של הילדים, ובשעה שמשפחה זו מתפרקת עלול הקושי להחריף שבעתיים. אין ספק בלבנו שבמקרים אלה נדרש סיועה של המדינה וגילוי אחריות מצדה, אך שאלה זו חורגת מכתב המינוי של הוועדה שנדרשה לעסוק בעניין האחריות ההורית.

הנוסחה שאותה גיבשה הוועדה נשענת בראש ובראשונה על הכנסתם היחסית של שני ההורים ועל ימי הטיפול שכל אחד מהם מקדיש לילד. הצעתנו הולכת בעקבות הדין וחשבון שהוגש לא מכבר לשר המשפטים של "הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין" ("ועדת שניט"). המסקנה המשותפת, של שתי הוועדות היא, שהאחריות הטיפולית והכלכלית בילדים מן הדין שתחול עקרונית בשווה על שני ההורים, אף אם אינה מתחלקת ביניהם למעשה בשווה, ויש לזנוח את התפיסה המגדרית על פיה גידולם של ילדים מוטל על נשים וכלכלתם מוטלת על גברים. אמנם יש הטוענים שהצעתנו תשמש תמריץ מלאכותי לגברים להרחיב את ימי הטיפול בילד כדי לצמצם את חבותם במזונות. אך נראה לנו שכאן יחול הכלל ש"מתוך שלא לשמה יבוא לשמה", ואם באמת ובתמים מבקש האב להקדיש זמן רב יותר לילד, והדבר הוא לטובת הילד, אין אלא לברך על כך. כמובן יש לתת את הדעת לחשש של מאבק שלא בתום לב. זה חשש שלא קל להתגבר עליו מראש ואף ועדת שניט נתנה עליו את דעתה. מצדנו אנו קבענו רף גבוה של ימי הורות שרק אם ההורה עומד בו יובא הדבר בחשבון לעניין חלוקת התמיכה בילד.

בעוד שעל עיקר השינוי שהוועדה מציעה הושגה הסכמה כללית, או כמעט כללית, בין חברי הוועדה, התגלו בקרב החברים מספר חילוקי דעות לגבי פרטים שונים, והעיקריות שבהן הן אלו: ראשית, מי היא הרשות שתבצע את חישוב התמיכה הכלכלית על פי הנוסחה. בצד אלה שסברו שיש להעביר נושא זה בשלמותו לרשות מנהלית בדומה למספר מדינות אחרות, היו חברים אחרים שתבעו בתוקף השארת הסוגיה ברשות השופטת. הדעה שזכתה ברוב הייתה שבמקרה הרגיל יוכל רשם בית המשפט לענייני משפחה לערוך את החישוב לפי הנוסחה ורק כאשר עולה הטענה שבשל נסיבות חריגות ויוצאות מן הכלל

יש לסטות מן הנוסחה – יובא הדבר להכרעת בית המשפט. אכן, שאלה זו מתקשרת לשאלה השנייה והיא האפשרות לסטות מן הנוסחה. בצד אלה שטענו שיש להיצמד לנוסחה בכל מקרה, ביקשו חברים אחרים להרחיב את היקף שיקול הדעת של בית המשפט. הוועדה אימצה, בסופו של דבר, הוראה הכוללת עילות מוגדרות לסיייה מן הנוסחה. סוגיה אחרת התעוררה לגבי מעמדו של בית הדין הדתי. נציגי בתי הדין הדתיים ביקשו לשחרר את בית הדין הדתי מכפיפות לחוק ולשמר את סמכותו (המוגבלת!) של בית הדין הדתי לדון לפי הדין הדתי במזונות הילדים. ההשקפה העקרונית של רוב החברים הייתה שיש להעמיד את החובה לכלכלת הילד על בסיס אזרחי שווה לכל ילד וילד. מכאן מתבקש הוצאת עניין מזונות הילדים מרשימת ענייני המעמד האישי. אכן, אין חידוש רב בקביעה זו. הפסיקה העקבית של בית המשפט העליון קובעת שכל הסדר שנקבע בין ההורים למזונות הילד איננו מחייב את הילד הרשאי לפנות לבית המשפט כדי לתבוע מלוא זכויותיו למזונות. אמנם נטענה הטענה שמבחינתו של הדין הדתי אין קושי בקביעת קני-מידה אחידים לכלכלת הילד, ועיקר הקושי נעוץ בכך שההצעה משווה עקרונית אישה לאיש בחובה לכלכל את הילד. אך אנו סבורים שמצבם הכלכלי של שני ההורים משליך, במישרין או בעקיפין, על הילד. לכן, טובת הילד עצמו מושפעת מן השאלה מי מהוריו נושא במזונותיו ובאיזה היקף. טובת הילד עצמו מחייבת שהוא יזכה לתנאים כלכליים משפחתיים דומים הן כשהוא אצל אביו והן כשהוא שוהה אצל אמו. אנו בהחלט ממליצים שההצעות שהבאנו בדין וחשבון זה לגבי סכומי המזונות, הרשות המפקדת על הטלתם, ושיקול הדעת הניתן לסטות מהם, ייבחנו מחדש לאחר תקופת הרצה של שנה החל מעת שיחלו ביישומן. באותה שנה ניתן יהיה לצבור ניסיון ולהפיק לקחים אם יש מקום להכניס שינויים כלשהם בנושאים אלה.

פנחס שיפמן, יו"ר

עמוד	תוכן עניינים
9	<p>1.1 מבוא</p> <p>1.1 מטרות הוועדה והרקע למינויה</p> <p>1.2 עבודת הוועדה</p>
12	<p>2.2 מזונות הילד – הדין הנוהג</p> <p>2.1 מזונות הילד לפי המשפט העברי</p> <p>2.2 מזונות הילד לפי הדין השרעי</p> <p>2.3 מזונות הילד לפי הדין הנוצרי</p> <p>2.4 ביקורת הדין הנוהג</p>
33	<p>3.3 משפט משווה</p> <p>3.1 המשפט הבין-לאומי</p> <p>3.2 המשפט האנגלי</p> <p>3.3 המשפט האוסטרלי</p> <p>3.4 המשפט הקנדי</p> <p>3.5 המשפט האמריקאי</p> <p>3.6 סיכום</p>
55	<p>4.4 דיוני הוועדה</p> <p>4.1 עקרונות הצעת החוק</p> <p>4.2 המנגנון ליישום החוק</p> <p>4.3 המודל הכלכלי להצעת החוק</p>

הסתייגות של השופט יהושע גייפמן והדיין הרב אליהו היישריק

הסתייגות של הדיין הרב אליהו היישריק

הסתייגות של הקאדי איאד זחאלקה ועו"ד אדם אבזק

הסתייגות של עו"ד יוסי מנדלסון

הסתייגות של פרופ' ראובן גרונאו וד"ר פרץ סגל

1.1 מטרת הוועדה והרקע למינייה

הוועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל, בראשותו של פרופ' פנחס שיפמן, מונתה על ידי שר המשפטים, מר חיים רמון, ביום ט' בסיון תשס"ו (5 ביוני 2006).¹

בכתב המינוי התבקשה הוועדה:

"לבחון את הדרכים ליישום אמנת האו"ם לזכויות הילד בעניין האחריות ההורית למזונות, הדרכים לקיים את חובת המדינה לסייע להורים במימוש אחריותם ולדאוג לגביית המזונות. בין השאר, מתבקשת הוועדה לבחון דרכים ושיטות על מנת להגיע לאחידות בפסיקת המזונות וחלוקתם בין ההורים, אפשרויות לשינויים במערכות האחריות לקביעת המזונות ולגבייתם, תוך חתירה מיוחדת לצמצום התדיינות והשפעות השליליות על טובת הילד... על יסוד בחינתה את הנושאים האמורים לגבש עמדה לנוכח מכלול הנושאים הנוגעים למזונות הילדים, ולהמליץ הן על תיקוני החוקים הנוהגים בישראל, לשם התאמתם להתחייבויותיה של מדינת ישראל על פי אמנת האו"ם לזכויות הילד, והן בעניין הקמתם של גופים שתפקידם ליישם בצורה יעילה ואפקטיבית את המלצותיה."

הצורך בבחינה מחודשת של דיני מזונות הילדים התעורר על רקע תהליך מתמשך של אימוץ עקרונות היסוד של אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, 1989 (להלן – "האמנה")² וקליטתם במשפט הישראלי – תהליך שהחל עם הגשת "דוח הוועדה לבחינת עקרונות יסוד בתחום הילד והמשפט ויישומם בחקיקה", בראשות כבוד השופטת סביונה רוטלוי, משנת 2003, (להלן – "ועדת רוטלוי"). אל דוח זה, אשר עסק בהיבטים משפטיים שונים הנוגעים ליישום זכויותיהם של ילדים על פי האמנה, הצטרף לאחרונה "דוח הוועדה הציבורית לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין", בראשות פרופ' דן שניט (להלן – "דוח שניט"), אשר עוסק בעיגון החוקי של האחריות ההורית לפי האמנה בכלל ובפרט לאחר הגירושין.³ עניינו של הדוח שלפנינו בעיגון זכות הילד, לפי סעיף 27 לאמנה, לתמיכה כלכלית מהוריו,

¹ העתק כתב המנוי של הוועדה מצורף בנספח לדוח.

² כתבי אמנה 1038, כרך 31, התשנ"ג, עמ' 221.

³ הדוחות, וכן תזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012 שנערך לאור דוחות אלה, פורסמו באתר משרד המשפטים www.justice.gov.il.

ואחריות המדינה למימוש זכותו. דוח זה משמש, אפוא, שלב נוסף בהתפתחות המשפט הישראלי בכל הקשור לעיגון בחוק של זכויות הילד וחובות ההורים והמדינה כלפיו.

מלבד ההיבט הבין-לאומי של קיום מחויבות המדינה ליישום האמנה, המצב הנוהג בישראל בנושא מזונות הילדים מעורר קשיים רבים. הבולטים שבהם: חוסר אחיזות במזונות הילדים בשל דינים שונים שחלים על ההורים, הבדלים המשמעותיים בגובה המזונות שפוסקים שופטים שונים ובערכאות שונות, חוסר השוויון בחובת המזונות בין ההורים בכל הקשור לחובת המזונות, ההשפעה השלילית שיש לכך שמזונות הילדים הם "קלף מיקוח" בהתדיינות בין ההורים בענייני הגירושין וקשיים בגביית מזונות הילדים,⁴ תרמו אף הם לצורך בחשיבה מחודשת על ההסדר המשפטי הנוהג במזונות הילדים.

על רקע ההתפתחויות המשפטיות שחלו בעשרות השנים האחרונות במדינות רבות בנושא אחריות המדינה למזונות הילדים וליישום הוראות האמנה במשפטן, ובהן פיתוח מודלים כלכליים לקביעת שיעורם, הסדרה בחוק של חלוקת האחריות ההורית לתשלום, העברת הנושא מבתי המשפט לגופים מנהליים והסמכתם לגילוי מידע על מקורות ההכנסה של ההורים, הפעלת אמצעי גבייה מיוחדים (כמו ניכוי מהשכר במקור), נקיטת אמצעים לאיתור הורים שמתחמקים מתשלום, הטלת סנקציות, אזרחיות ופליליות, נגד הורים שאינם משלמים את המזונות – התבקשה הוועדה לבחון, ולהמליץ על התיקונים החקיקתיים הנדרשים לתיקון הקשיים הקיימים בנושא מזונות הילדים.

חברי הוועדה בעת הגשת דוח זה הם: פרופ' פנחס שיפמן, פרופסור (בדימוס) של הפקולטה למשפטים באוניברסיטה העברית בירושלים, נשיא המרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן (לשעבר), ראש החטיבה לדיני משפחה במרכז האקדמי למשפט ולעסקים ברמת גן, יו"ר הוועדה; השופט יהושע גייפמן, בית המשפט המחוזי בתל אביב; הדיין הרב אליהו היישריק, בית הדין הרבני האזורי בתל אביב; הקאדי איאד זחאלקה, בית הדין השרעי בחיפה, בשלב האחרון של עבודת הוועדה החליף אותו עו"ד אדם אבזק, היועץ המשפטי לבתי הדין השרעיים; פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית בירושלים; ד"ר רות זפרן, בית הספר רדזינר למשפטים, המרכז הבינתחומי בהרצליה; פרופ' אורנה כהן, בית הספר לעבודה סוציאלית, אוניברסיטת תל אביב; ד"ר רונה שוז, מכללת שערי משפט, אשר מונתה לחברה בוועדה באוקטובר 2006, על ידי שר המשפטים דאז, מר מאיר שטרית; עו"ד יוסי מנדלסון, נציג לשכת עורכי הדין בישראל; עו"ד שלומי מור, נציג הלשכה המשפטית של המוסד לביטוח לאומי, בשלב האחרון של עבודת הוועדה החליף אותו עו"ד רון אשכנזי, מהלשכה המשפטית של משרד הרווחה והשירותים החברתיים וד"ר פרץ סגל ממשרד המשפטים, מרכז הוועדה.

⁴ ראו "דוח וועדת המשנה בנושא סרבני מזונות וזכות הילדים לאכיפת מזונותיהם", בראשות השופט דוד בר אופיר, שהוגש בשנת 2004 לוועדת שרים לקידום פרויקטים למאבק באליומות בישראל (להלן: "דוח בר אופיר").

בשלבם שונים של עבודת הוועדה נטלו חלק בדיוני הוועדה, עו"ד מוריה כהן (בקשי) ועו"ד דפנה גלוק, ממחלקת ייעוץ וחקיקה במשרד המשפטים, הוועדה מבקשת להודות להם על תרומתם לעבודתה. בפרט, מודה הוועדה לעו"ד אביעד סגל, ששימש כמזכיר וחקר של הוועדה ולמר משה אוסטרובסקי שערך את הדוח והשלים את המחקר שנדרש לשם כך, על תרומתם הנכבדה לעבודת הוועדה ולהכנת הדוח.

1.2 עבודת הוועדה

בשלב הראשון של עבודתה, החליטה הוועדה להתמקד בסוגיות העיקריות של חלוקת האחריות למזונות הילדים בין ההורים, קביעת קריטריונים אחידים, אובייקטיביים ושוויוניים לדמי המזונות, והסדרת היחס בין דיני הביטחון הסוציאלי ודיני המזונות.

לאור חשיבותן של סוגיות אלה, פנתה הוועדה אל הציבור והזמינה גורמים ופרטים המעוניינים בכך להציג בפניה עמדות והצעות לגבי מזונות הילדים בישראל. תחילה זימנה הוועדה את נציגות ארגוני הנשים (עו"ד גלי עציון – נעמת, עו"ד עירית גזית – ויצו, עו"ד נסרין אעלימי קבהה – ועד הפעולה לשוויון בענייני אישות), אשר טענו כי דיני המעמד האישי בישראל יוצרים חוסר שוויון מהותי בין גברים ונשים, ולכן יש להסדיר את סוגיית המזונות כחלק מרפורמה כללית בדינים אלה. מנגד, הוזמנו נציגים של ארגוני גברים (עו"ד טל שחף – "הורות שווה"; מר דוד ליבוביץ – "אבות בזכות"; מר אלי בוסקילה – "הפורום למען עתיד ילדינו"; מר ניב עמית ועו"ד אוריאל לוין – "הפמיליסטים"), אשר טענו כי גובה דמי המזונות כיום פוגע בגברים ואינו מאפשר להם קיום בכבוד. כמו כן, דוברים אלה טענו כי חוסר האחידות בפסיקת המזונות יוצר תחושת שרירותיות ופוגע בנכונות האבות לשאת בנטל. בנוסף, הופיעו בפני הוועדה ד"ר יואב מזא"ה, מרצה לדיני משפחה בקריה האקדמית קריית אונו, מר גיא רווה ומר יאיר תיבון אשר הציעו מודלים חלופיים להערכת דמי המזונות וגבייתם.

לאחר ניתוח יסודי של דיני המזונות הנוכחיים, ובהתחשב בטענות שהעלו בפניה נציגי הציבור, בחנה הוועדה מודלים שונים שאומצו במדינות מערביות והחליטה לאמץ את המודל האוסטרלי כבסיס להסדר הרצוי למימוש זכות הילד לתמיכה כלכלית לפי האמנה. מודל זה מבוסס על הטלת אחריות משותפת ושוויונית על ההורים לתמיכה הכלכלית בילד, תוך יצירת מערכת מנהלית המחשבת את דמי התמיכה במהירות וביעילות בהתאם לנוסחאות קבועות הנגזרות מרמת ההכנסה של ההורים. הצעת החוק שבדוח זה מבוססת בעיקרה על מודל זה ומבקשת ליצור מנגנון אזרחי שוויוני ויעיל שיבטיח את זכות הילד לתמיכה כלכלית מהוריו ואת אחריות המדינה למימוש החובה ההורית כלפיו – זאת, בהתבסס על התשתית הנורמטיבית-עובדתית המוצגת בפרקים הבאים.

2. מזונות הילד – הדין הנוהג

הלכה למעשה, קיימות כיום בישראל שתי מערכות דין המסדירות את מזונות הילדים – דיני המעמד האישי והדין האזרחי. סעיף 3(א) לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959, מטיל על הורה חובה לשאת "במזונות הילדים הקטינים שלו והילדים הקטינים של בן זוגו לפי הוראות הדין האישי החל עליו. כאשר הדין האישי אינו מטיל על הורה חובת מזונות,⁵ או שלא חל עליו דין אישי מוכר, הוא מחויב במזונות ילדיו ובמזונות ילדי בן זוגו הקטינים, בהתאם לסעיף 3(ב) של החוק. כאשר לילדים "בגירים" שמלאו להם שמונה-עשרה שנים, חובת המזונות כלפיהם אינה נובעת כלל מהדין האישי, אלא מהנורמה האזרחית המעוגנת בסעיף 4, במסגרת חובתו של אדם במזונות לשאר בני משפחתו. בהתאם לכך, נבחן תחילה את אופייה והיקפה של חובת המזונות המוטלת על ההורה מכוח הדינים האישיים השונים – ולאחר מכן נידרש למאפייני החובה השיורית המוטלת מכוח דיני המזונות האזרחיים.

2.1 מזונות הילד לפי המשפט העברי

2.1.1 חובת ההורים במזונות הילד

הרובד הבסיסי של דיני המזונות במשפט העברי הינו חובת מזונות המוטלת על האב, ועליו בלבד, כלפי ילדיו.⁶ חובה זו מתייחסת לצרכיו ההכרחיים של הילד בלבד, והיקפה ותחולתה נגזרות מגילו. בהקשר זה ניתן להצביע על שלוש קטגוריות:⁷

ילד שגילו עד 6 שנים, שחובת האב לספק את צרכיו הינה אבסולוטית ואינה מותנית במצבו הכלכלי של האב או במידת יכולתו של הילד להתפרנס בכוחות עצמו.

ילד שגילו בין 6 לבין 15 שנים, שהאב מחויב לספק את צרכיו - ובלבד שהילד אינו יכול "להתפרנס מעצמו".

ילד שגילו בין 15 לבין 18 שנים, אינו זכאי למזונות, אלא זכאי למזונות על פי דיני הצדקה הכלליים – עליהם נעמוד להלן.

⁵ בפסיקה מתקיים דיון בנוגע לתחולת ההסדר האזרחי במצבים שבהם הורה כפוף לדין אישי מוכר, אלא שדין זה פוטר אותו מחובת המזונות; ראו, ע"א 591/81 פורטוגז נ' פורטוגז פ"ד לו(3) 449 (1982). אכן, בעקבות פסק הדין בע"א 3077/90 פלונית נ' פלוני, פ"ד מט(2) 578 (1995), שם חויב אב מוסלמי במזונות אזרחיים למרות שהדין האישי שלו פוטר אותו מחובת מזונות כלפי ילד שנולד מחוץ לנישואין, ישנה נכונות רבה יותר להכיר בחובת מזונות אזרחיים גם במצבים כאלה.

⁶ חובת האם להנייק את בנה נובעת מחובות הנישואין שלה כלפי בעלה, ולכן היא תקפה רק כשהבעל "זן ומפרנס" אותה – ואינה עומדת כחובה עצמאית כלפי הילד; ראו, ישראל צבי גילת דיני משפחה: יחסי הורים וילדים 209-214 (2000).

⁷ ע"א 393/83 דלי נ' דלי, פס" 6 לפסק הדין, פ"ד לח(3) 613 (1984).

חובת המזונות מצטמצמת כאמור ל"צרכיו ההכרחיים" של הילד, דהיינו מזון, ביגוד, הנעלה, מדור, הוצאות בית והוצאות רפואיות.⁸ היקף התשלומים עבור צרכים אלה אינו מושפע ממצבו הכלכלי של האב ו"שווים הם לעני ולעשיר".⁹

לצד רובד זה, אשר חל על האב בלבד, קיימת חובת מזונות רחבה יותר, המוטלת על שני ההורים גם יחד, מכוח דיני הצדקה. רובד זה אינו מושפע מגילו של הילד - ומטרתו להבטיח שמירה על רמת החיים שאליה הורגל הילד לפני הגירושין ("כדי מחסורו"). מימוש חובת הצדקה בהקשר זה מותנית בהתקיימות התנאים הבאים:

הילד "עני" – כלומר, איננו מסוגל לספק את צרכיו בכוחות עצמו.

ההורה "אמיד" וידו משגת לפרנס את ילדו. בהקשר זה נקבע בפסיקה כי "אין לפרש את המונח 'אמיד', כאילו המדובר באדם עתיר נכסים, אשר תשלום המזונות לא יהווה עבורו קורבן כלל ועיקר", אלא ש-"כל שאינו עני מקרי – אמיד".¹⁰

על כן, כאשר בית המשפט לענייני משפחה נדרש לפסוק מזונות לילד.¹¹ על פי דיני המזונות במשפט העברי, עליו להבחין בין הרבדים השונים: עלות "הצרכים ההכרחיים" של הילד תוטל אך ורק על האב, ואילו חובת המזונות בגין יתר צרכי הילד, בהתאם לרמת החיים לה הורגל, תוטל בצורה שוויונית על שני ההורים – בהתאם להכנסתם הפנויה.

אכן, חובת אב בלבד במזונות ילדו לפי המשפט העברי - צרכי הקיום ה"הכרחיים" של הילד – נתפסת על ידי מערכת המשפט האזרחי כמנוגדת לעקרון השוויון. לפיכך ישנה חתירה מתמשכת בבתי המשפט למשפחה לחלק בצורה שוויונית את החובה בין ההורים. פתרון חלקי נמצא בדמות אימוץ הגדרה נוקשה של "צרכים הכרחיים" כך שתכיל רק צרכים קיומיים של ממש, בעוד שצרכים חיוניים פחות יסופקו מכוח דיני הצדקה בשווה גם על ידי האם.¹² במקביל, ישנה גישה המצמצמת את אחריותו הבלעדית של האב להספקת הצרכים ההכרחיים לילד מתחת לגיל 6 שנים בלבד ואת חובת המזונות לילד גדול יותר כנובעת אך ורק מדיני הצדקה, שעל ההורים להתחלק בה בצורה שוויונית.¹³ לא פעם סכומי המזונות שנפסקים כנגד הורים בעלי יכולת כלכלית נמוכים יחסית, כך שבפועל ההורה המשמורן, שהוא לרוב האם, נושא בנטל שווה ואף למעלה מכך.

מלומדים מציינים כי מדובר במגמה מובהקת של צמצום הפליית האב, ואף נראה שישנה נכונות להרחיק לכת בנידון ולהשוות לחלוטין את מעמד ההורים לעניין חובת המזונות. כך, פסקי הדין בעניין אוחנה

⁸ לרבות הוצאות רפואיות מיוחדות הנובעות ממצבו של הילד; ראו, שלומי נרקיס **דיני משפחה בעיני המשפט** 254 (תוספת רביעית, 2010).

⁹ שם, בעמ' 252. ראו גם עניין **פורטוגז**, לעיל ה"ש 5, בעמ' 461.

¹⁰ עניין **דלי**, לעיל ה"ש 7, בעמ' 617.

¹¹ הוא הדין כאשר בית דין רבני, פוסק לפי סעיף 9 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, בהסכמת כל הצדדים הנוגעים בדבר, מזונות לילד.

¹² אבישי גריידי ונסים שלם **מזונות ילדים: הלכה ומעשה** 52 (מהדורה רביעית מורחבת, 2009). ראו, יאיר שיבר "מזונות ילדים קטינים: מגמות חדשות" **משפחה במשפט** ג-ד 227, 236 (2010).

¹³ שיבר (שם, החל בעמ' 234) מזכיר פרשנויות נוספות המבקשות ליישב את הדין האישי עם חובת השוויון, למשל, באמצעות שימוש בדיני היושר של המשפט העברי ("ועשית הישר והטוב").

ופלוני מייצגים לכאורה תפיסה הגורסת כי תשלום המזונות הילד, על כל מרכיביהן, יתבצע באמצעות "איזון כולל של הכנסת המשפחה מכל המקורות" ויישאו בו, בצורה שוויונית, שני ההורים.¹⁴ כך או כך, חובת המזונות הילד מכוח הדין האישי מוגבלת לקטינים, שעה שהחובה של הורה כלפי ילדיו הבגירים נובעת, כאמור, אך ורק מהדין האזרחי (סעיף 4 לחוק). חובה זו מותנית בקיום התנאים שבסעיף 5 לחוק, שדומים במהותם לאלה המסדירים את חובת המזונות הנובעת מדיני הצדקה במשפט העברי: רק הורה "אמיד" שיכול לספק את צרכיו, צרכי בן זוגו וצרכי ילדיהם הקטינים יישא בחובת המזונות כלפי בגיר.

החובה זו תחול רק כלפי בגיר "עני" שאינו יכול לכלכל את עצמו. על סמך קריטריונים אלה, והשוואה למקביליהם במשפט העברי, פסק בית המשפט העליון כי גם לאחר גיל 18 שנים זכאי הילד למזונות באותו שיעור שהיה זכאי להם קודם לכן (דהיינו, "כדי מחסורו") עד סיום לימודיו בבית הספר. בנוסף, זכאותו העקרונית הזו של הילד למזונות נותרת בעינה עד תום שירותו הצבאי, אם כי בתקופה זו יפחת שיעור המזונות ויועמד על שליש מהסכום שנפסק לילד טרם גיוסו.¹⁵ ראוי לציין כי ניכרת בפסיקה נטייה להרחבת את משך השנים בו מוטלת חובת מזונות אזרחיים לילד על ההורים. זאת, לאור ההבנה כי במציאות הישראלית ילדים נותרים תלויים כלכלית בהוריהם לפחות עד תום השירות הצבאי.

לסיכום, בהתאם למשפט העברי, נגזרת חובת המזונות של ההורים לילדם מארבעה פרמטרים עיקריים: גיל הילד, סך ההכנסה הפנויה של ההורים, מידת היכולת של הילדים להתפרנס בכוחות עצמם, ולבסוף – רמת החיים אליה הורגלו הילדים לפני הגירושין. מטבע הדברים, נטל השכנוע בעניין זה מוטל על הילדים, שעליהם מוטל להביא ראיות הן לגבי שיעור ההכנסה הפנויה של ההורים והן לגבי הצרכים וההוצאות שלהם.¹⁶ עם זאת, גם בהעדר ראיות מספקות לגבי צרכי הילדים, לא תידחה תביעתם על הסף – והם יזכו בבית המשפט ל"מזונות מינימום", בסך של כ-1300 ₪ לילד יחיד לחודש (מלבד החלק היחסי בהוצאות המדור). ההנחה העומדת בבסיס פרקטיקה זו הינה כי גם בהעדר ראיות ספציפיות ניתן להניח שהוצאותיו המינימליות של הילד אינן פחותות מסכום זה, ועל כן ראוי לפסוק לו מזונות בהתאם לכך.¹⁷ ראוי להדגיש כי סכום זה מתייחס לילד יחיד, אך כשישנם במשפחה מספר ילדים, סכום המזונות שיפסק לילדים הבאים יהיה נמוך יותר, שכן ההוצאות בגין ילד שני או שלישי נמוכות יותר משום שישנן הוצאות שהן משותפות לילד הנוסף.¹⁸ כמו כן, ראוי לציין כי כאשר בית הדין הרבני דן במזונות ילד¹⁹ הוא אינו מחויב לסכום

¹⁴ שם, בעמ' 239-241.

¹⁵ זאת, לאור חזקה עובדתית על פיה "מחסורו" של הילד בתקופת השירות הצבאי פחות משהיה קודם לכן, משום שהצבא מספק רבים מצרכיו; ע"א 4480/93 פלוני נ' פלונית פ"ד מח(3) 461, 483 (1994).

¹⁶ נרקיס, לעיל ה"ש 8, בעמ' 239.

¹⁷ שם, בעמ' 245-246; ראו, תמ"ש (נצרת) 3400-09-10 פלונית נ' פלמוני, פס' 19 לפסק הדין (טרם פורסם, 29.10.2010).

¹⁸ ע"א 552/87 ורד נ' ורד פ"ד מב(3) 599 (1988).

¹⁹ ראו, ה"ש 7.

מינימום זה, והנתונים מלמדים כי שיעור המזונות הממוצע שהוא פוסק לילד יחיד עומד על כ-1000 ₪ לחודש בלבד.²⁰

2.1.2 שיעור המזונות

שיעור מזונותיו של הילד נקבע על פי הכנסתו של האב מיגיע כפיו. אולם היא איננה מהווה את המדד הבלעדי לקביעת שיעור המזונות, והם ייקבעו לאור מכלול אפשרויות ההכנסה הפוטנציאלית שלו. כך, למשל, אדם שבבעלותו דירה לא יוכל לפטור עצמו ממזונות ילדו בטענה שהכנסתו נמוכה – שכן די בפוטנציאל ההכנסה ממכירת הדירה ומעבר לדירה שכורה, כדי לחייבו לשלם מזונות לילדו בשיעור התואם פוטנציאל זה.²¹ זאת ועוד, כאשר אין לאב מגבלה אובייקטיבית שמונעת ממנו לעבוד זמן ממושך יותר או במשרה רווחית יותר, עליו "להוסיף לעבוד בעבודתו או בכל עבודה אחרת כדי לקיים את חובותיו כלפי בני משפחתו" – והוא לא יזכה להפחתה בשיעור המזונות גם אם בפועל הכנסתו נמוכה.²² עם זאת, הפסיקה מכירה בצורך להבטיח לאב תנאי קיום בסיסיים ("מינימום לחייתו"), ומשום כך כאשר פוטנציאל ההכנסה שלו אפסי ואינו מאפשר לו להפריש מהכנסתו למזונות ילדו, יפסקו אמנם מזונות בשיעור המינימלי הדרוש²³ – אך התשלום יתבצע למעשה באמצעות המוסד לביטוח לאומי לפי חוק המזונות (הבטחת תשלום), התשל"ב-1972, מבלי שניתן יהיה לפגוע באב ולעקל את הכנסותיו.²⁴ חשוב לציין כי ההתחשבות בפוטנציאל ההכנסה של האב נעשית רק ביחס לצרכים ההכרחיים של הילדים, אולם בנוגע לצרכים אחרים, בהם מחויבים ההורים מכוח דיני הצדקה, יתבצע החישוב אך ורק לפי הכנסתם בפועל.²⁵ יש לציין כי לפי הפסיקה ההכנסה של האב לצורך חישוב מזונות הילד אינה כוללת "ניכויי חובה" (מיסים למיניהם). עם זאת, ישנו חוסר בהירות בכל הנוגע לניכויים מסוימים, דוגמת ההפרשות לקרנות השתלמות ופנסיה. מחד גיסא, אלה הפרשות וולונטריות המוגדרות, באופן פורמלי, כ"ניכויי רשות", אך, מאידך גיסא, לאור חשיבותן לעתידו הסוציאלי של העובד ראוי להתייחס אליהן כאל ניכויי חובה – הואיל ו"אין לצפות מעובד שיוותר על הפרשת תשלומים לקרן הפנסיה". עקב מורכבות זו יש המציעים להבחין בין מזונות "מדיני צדקה" – שראוי לנכות הפרשות שכאלה מחישוב ההכנסה, ובין "הצרכים ההכרחיים" אשר לגביהם אין צידוק להעדפת עתידו הכלכלי של האב על פני צורכי הילד ולכן ינוכו מחישוב ההכנסה רק "ניכויי חובה" ממש.²⁶

²⁰ על פי נתוני המוסד לביטוח לאומי שהובאו בפני הוועדה בישיבתה הרביעית.

²¹ ע"א 130/83 פרייס נ' פרייס, פס' 2 לפסק הדין, פ"ד לה (1) 721 (1984).

²² ע"א 53/83 רונקיין נ' רונקיין, פס' 9-10 לפסק הדין, פ"ד לה (1) 151 (1984); ע"א 239/85 עמיצור נ' עמיצור, פס' 6 לפסק דינה של השופטת נתניהו, פ"ד מ (1) 147 (1986).

²³ שכן, כאמור לעיל, חובת תשלום הצרכים ההכרחיים של הילדים היא אבסולוטית ואינה תלויה במצבו הכלכלי של האב.

²⁴ ראו, תמ"ש (ת"א) 82411/97 כ.ד. נ' כ.י. (טרם פורסם, 13.6.2002) ובפסקי הדין המצוינים שם.

²⁵ ראו, תמ"ש (י-ם) 7464/02 א.א.א. נ' מ.א., פס' 27-30 לפסק הדין, (טרם פורסם, 26.10.2005).

²⁶ נרקיס, לעיל ה"ש 8, החל בעמ' 299; ראו גם ע"מ (י-ם) 135/99 אטדגי נ' אטדגי, פס' 22 לפסק הדין (טרם פורסם, 24.8.2005).

²⁶ ותמ"ש (י-ם) 22601/03 מ.ר. נ' ד.פ.ר., פס' 42 לפסק הדין (טרם פורסם, 24.8.2005).

2.1.2.1 עדכון שיעור המזונות

שינוי נסיבות

עקרון סופיות הדיון אינו חל על מזונות הילד שכן תכליתם היא להבטיח את קיומו והתפתחותו של הילד בשנות ילדותו בהתאם לצרכיו. עדכון שיעור המזונות יכול להיעשות על ידי בית המשפט לבקשת מי מהצדדים, בין אם הוא נקבע בפסק דין, ובין אם הוא נקבע בהסכם שאושר וקיבל תוקף של פסק דין, כל אימת שחל "שינוי נסיבות" המצדיק הערכה מחדש של שיעור דמי המזונות.

ככלל, שינוי המצדיק הערכה שכזו הינו שינוי מהותי של הנסיבות בהשוואה למצב ששרר בעת מתן פסק הדין המקורי. אולם, שינוי הנסיבות יביא לשינוי בשיעור המזונות, רק כאשר הקביעה המקורית יוצרת אי צדק בהתחשב במצב העובדתי החדש.²⁷ לאור עקרונות אלה ברי כי התבגרות הילד, למשל, אינה מהווה כשלעצמה "שינוי נסיבות" המצדיק הערכה מחודשת של שיעור דמי המזונות.²⁸ מנגד, שינוי במצב הרפואי של הורה עשוי לעלות כדי "שינוי נסיבות" שמצדיק קביעה מחדש של המזונות – כאשר הוא משפיע על יכולת ההשתכרות שלו.²⁹

"בן מרדן"

לפי הפסיקה "הלכה היא שילדים המורדים באביהם ומסרבים לקיים את הוראת בית הדין או בית המשפט בדבר סדרי ראייה, אינם יכולים לזכות במזונות מאביהם".³⁰ עם זאת, להלכה זו ישנם מספר סייגים: ראשית, יש לבחון האם האשם לאי מימוש הסדרי הראייה אכן נעוץ בילד, או שמקורו דווקא בהתנהגותו של האב. שנית, גם כשהילד הוא ה"אשם", אין לפגוע במזונותיו מקום שבו הדבר יביא אותו לכדי "חרפת רעב" – ובמצב כזה ניתן, לכל היותר, לצמצם את שיעור המזונות.³¹

מכל מקום, למרות שסנקציה זו כנגד ילד "מרדן" אכן אפשרית, בתי המשפט נוטים ליישם אותה בזהירות רבה, מתוך הבנה כי פגיעה במזונות הילד רק תחריף את הקרע שבינו ובין אביו ותגרום לתוצאות שליליות. לכן, נקבע כי שלילת המזונות תתבצע רק "במקרים של מרדנות בעלת ביטויים בולטים, גסים ועולבים".³²

יש לציין בהקשר זה את הוראת סעיף 9 לחוק לתיקון דיני המשפחה, שמאפשר לבית המשפט לפטור הורה מחובת מזונות "מחמת התנהגות מחפירה שהזכאי במזונות התנהג כלפיו" – ובלבד שצעד זה הוא "מן

²⁷ ענין א.א.א., לעיל ה"ש 25, בפס' 15 לפסק הדין.

²⁸ מ"א (ת"א) 2412/92 אלחלל נ' אלחלל, פס' ה לפסק הדין (טרם פורסם, 2.3.1993).

²⁹ ראו, למשל, ע"א 442/83 קם נ' קם, פס' 7 לפסק דינו של הנשיא שמגר, פ"ד לח(1) 767 (1984).

³⁰ ע"א 1880/94 קטן נ' קטן, פס' 4 לפסק דינו של הנשיא שמגר, פ"ד מט(1) 215.

³¹ שם.

³² שם, בפס' 7.

הצדק והיושר" בנסיבות העניין. נורמה זו מתייחסת למזונות אזרחיים, אך היא משקפת תפיסה דומה לדין "בן מרדן" ששורשיו במשפט העברי.

הורות שנייה

לידתו של ילד נוסף מנישואין שניים להורה שחייב במזונות ילדו מנישואין ראשונים משמשת, עקרונית, שינוי נסיבות מהותי שעשוי להיות לו השפעה על המזונות שנפסקו לילד מהנישואין הראשונים. אפשרות זו מותנית בכך שמצבו הכלכלי של האב הורע כתוצאה מלידת הילד הנוסף, שאם לא כן אין סיבה לפגוע בשיעורי המזונות לילדיו מהנישואין הראשונים.³³ בכל מקרה, יש לקבוע את שיעור המזונות מתוך התחשבות הן בילדים מן המשפחה הקודמת והן בילדים מן המשפחה החדשה.³⁴

דמי טיפול

במסגרת המזונות קבעה הפסיקה כי ילד זכאי ל"דמי טיפול", והם בגדר חלק בלתי נפרד של המזונות שעל האב לשלם, ואף אינם תלויים במערכת ההתחייבויות שבין הבעל לבין אשתו לאחר הגירושין. בזמן שהורים נשואים המשפט העברי קובע כי הבעל זוכה ב"מעשה ידיה" של האישה בתמורה למזונות שהוא מעניק לה – ומשום כך הוא אינו נדרש לשלם לה שכר על "עבודתה" בגידול הילדים. בעת הגירושין פוקע הסדר זה והבעל חדל לשאת במזונות אשתו ולכן הוא מאבד את זכותו במעשה ידיה. מכיוון שגם האב נושא בחובת הטיפול בילדים, עליו לשלם לאם את "שכרה" עבור הטיפול בהם.³⁵ יש להדגיש כי את דמי הטיפול על האב לשלם בין כשהאם מטפלת בעצמה בילדים, ובין כשהיא שוכרת לשם כך מטפלת או עוזרת.³⁶ עם זאת, דמי הטיפול פוחתים ככל שהילדים גדלים, וכשמדובר בילדים בני 11 ומעלה יש הסבורים שאין מקום לפסוק להם דמי טיפול כלל.³⁷

הנטייה הקיימת כיום בפסיקה היא להטיל את עלות דמי הטיפול בצורה שוויונית על שני ההורים – זאת על ידי סיווגם כחובה הנובעת מ-"דיני הצדקה".³⁸ כתוצאה מכך, האב אינו נדרש לשאת במלוא דמי הטיפול והוא מתחלק בהם עם האם.

2.1.3 הסכם בין ההורים על שיעור המזונות

הסכם הנערך בין ההורים לגבי שיעור המזונות איננו מחייב את הילדים, אף אם הילדים מופיעים כצדדים להסכם. עם זאת, כאשר ההסכם שבין ההורים מאושר על ידי בית המשפט, קיימת חזקה כי בית המשפט

³³ גריידי, לעיל ה"ש, 12, בעמ' 290.

³⁴ ענין ורד, לעיל ה"ש 18.

³⁵ ע"א 415/82 תמרי נ' תמרי פ"ד לח(1) 811, 785 (1984).

³⁶ ע"א 149/99 פרי נ' פרי, פס' 3 לפסק הדין, פ"ד מב(3) 289 (1988).

³⁷ גריידי, לעיל ה"ש 12, בעמ' 172.

³⁸ שם, בעמ' 171; ראו לעיל, טקסט ליד ה"ש 7.

בדק ומצא כי לא נפגעה "טובת הילד" וכי האינטרסים של הילד זכו להגנה. על כן, אין מניעה מלראות את ההסכם כמחייב כלפי הילד – אף אם אישורו נעשה במסגרת הסכם הממון בין ההורים ולא בהליך נפרד למזונות הילד.³⁹ הסדר דומה מעוגן בסעיף 12 לחוק לתיקון דיני המזונות, שבו נקבע כי הסכם בדבר מזונות של קטין אינו כובל את הקטין ואינו פוגע בזכותו למזונות מכוח הדין האזרחי, אלא אם אושר על ידי בית המשפט.⁴⁰ ברם, גם אישורו של ההסכם אינו מונע את פסילתו אם מתברר שטובת הילד נפגעה בפועל.

2.1.3.1 הסכם שיפוי

סוגיה מורכבת יותר בהקשר להסכם שיפוי בין ההורים, בו מתחייב ההורה (בדרך כלל, האם) לשפות את ההורה השני בשיעור המזונות שיפסקו לילד אם הוא יפנה לבית המשפט ויזכה בדמי מזונות גבוהים מאלה שהוסכם עליהם בין ההורים. בעבר, נפסלו תניות שיפוי כאשר ההסכם הפחית את חובת המזונות של האב לשיעור מזערי, משום שהוא פוגע פגיעה משמעותית ב"טובת הילד". זאת, היות ואם הילד יגיש תביעה עצמאית נגד האב, הסכום שייפסק לו יקוזז מהכנסותיה של האם ומחלקו של הילד בדמי המזונות שהיא נושאת בהם, ולכן מעמדו לא ישתפר כלל. על כן נקבע בפסיקה כי פגיעה שכזו באינטרס של הקטין מנוגדת לתקנת הציבור, ודין תנית השיפוי להתבטל.⁴¹ אולם פסיקה מאוחרת יותר מגלה פחות נכונות לפסול לחלוטין את תנית השיפוי, ומעדיפה לאמץ את מבחן "לכשתעשיר", הקובע כי התניה אמנם תקפה, אך מימושה יותנה בהעדר פגיעה במזונותיו של הקטין כתוצאה מהשיפוי.⁴²

2.2 מזונות הילד לפי הדין השרעי

לפי הדין השרעי (קרי, האסכולה הח'נפית, שהיא הדין הדתי הנוהג אצל המוסלמים במדינת ישראל) רק האב מחויב במזונות הילד. חובת האב מותנית בכך שהילד נולד לאחר שההורים שנישאו לפי דיני השריעה, לחלופין בקיום הליך מיוחד של הכרה באבהות המותנה בקיום התייחדות, או, לפחות, נכונות שלהם להתייחד.⁴³ מזונות הילד כוללים את הוצאותיו בגין מדור, מזון, ביגוד, בריאות והשכלה, עד הגיע הבן למצב בו הוא יכול להשתכר בכוחות עצמו ועד שהבת תינשא. אך כאשר הילד סובל ממוגבלות שאינה

³⁹ ד"נ 4/82 קוט נ' קוט, פס' 5 לפסק דינו של השופט ברק, פ"ד לח(3) 197 (1984); ע"א 413/85 רוט נ' רוט פ"ד מ(1) 835 (1986); בע"מ 7916/03 פלונית נ' פלוני, פס' 8 לפסק דינה של השופטת חיות, פ"ד נט(5) 183 (2005).

⁴⁰ בע"א 779/76 שוחט נ' שוחט פ"ד לב(1) 580 (1978), נחלקו השופטים בעניין תחולתו הישירה של סעיף זה על מזונות הניתנים מכוח הדין האישי – אם כי, כאמור, המסקנה זהה שהסכם בין ההורים אינו מחייב את הילד כל עוד הסכם זה לא זכה לאישור בית המשפט.

⁴¹ ע"א 51/81 בראור נ' בראור פ"ד לח(4) 231, 238-240 (1981).

⁴² אם משום שמצבה הכלכלי של האם משופר, ואם משום שישנו ערב שניתן לפנות אליו בדרישת השיפוי מבלי להשפיע על מערכת היחסים שבין האם לילד; ראו ענין קוט, לעיל ה"ש 39. לגבי מורכבות היישום של הלכה זו ראו גריידי, לעיל ה"ש 12, בעמ' 332-342 ונרקיס, לעיל ה"ש 8, החל בעמ' 352(א).

⁴³ לאפשרות לפסוק מזונות בגין "אבהות אזרחית" שאינה עומדת בקריטריונים אלה ראו, ע"א 3077/90 פלונית נ' פלוני פ"ד מט(2) 578 (1995).

מאפשרת לו להשתכר בכוחות עצמו או לומד ולכן אינו יכול להשתכר, חובת המזונות מוטלת על האב כל עוד ילדו ממשיך לסבול מהמוגבלות או עד אשר יסיים את לימודיו. שיעור המזונות נקבע בהתאם ליכולתו הכלכלית של האב ובושר ההשתכרות שלו. אולם, אם הילד היה בעל נכס או רכוש נזיל הוא ישמש למזונותיו והאב פטור מחובת המזונות.

שיעור המזונות שמוטל על האב תלוי כאמור ביכולתו הכלכלית. אם האב "אמיד", עליו לשלם "יסאר" – קרי, מזונות שפע – ואם האב אינו "אמיד", ניתן יהיה לחייבו רק ב"כפאיה", שיעור מזונות מינימליים לצרכים ההכרחיים של הילד. כאשר מצבו הכלכלי של האב אינו מאפשר לו לשלם את המזונות לילד או שהוא נעדר, חובת המזונות מוטלת על האם, אם מצבה הכלכלי מאפשר לה לשאת בתשלום המזונות, ועל האב יהיה להחזיר לה את דמי המזונות ששילמה במקומו, כשיוכל לעשות זאת.

למעשה, יש 3 רמות של תשלום מזונות:

א. מזונות מינימאליים – סכום זה נועד לכסות את הצרכים ההכרחיים של הילד, והוא נפסק ללא כל דרישה להוכחת היכולת הכלכלית או ההכנסה הממשית של האב אלא לפי מבחן כושר ההשתכרות. לכן, רק אם האב סובל ממחלה המביאה לאובדן מוחלט של יכולת ההשתכרות, או כשישנו מחסור אובייקטיבי במקומות עבודה, ניתן להתייחס אליו כמי ש-"אינו יכול לעבוד ולהשתכר", ולפטור אותו מחובה זו.⁴⁴

ב. מזונות שווים ודומים – הכוונה לדמי מזונות המותאמים למעמד החברתי-כלכלי של הילד, שמאפשרים לילד לקיים אורח חיים דומה לזה שמקיימים ילדים במעמדו. לצורך פסיקת מזונות אלה מוטלת החובה להבאת ראיות המוכיחות את התביעה.

ג. מזונות מוגדלים – מדובר במזונות מוגדלים הנפסקים לאב עשיר ומבוסס כלכלית, קבלתם מותנית בהוכחות לגבי הכנסות האב ונכסיו.

לפי הדין השרעי, האם אינה נושאת בחובת מזונות כלשהי, פרט ל"ענייני בנה והנקתו בכל אותם מצבים שבהם נדרשת לעשות זאת".⁴⁵

2.3 מזונות הילד לפי הדין הנוצרי – העדות הקתוליות

לפי סעיף 139 לחוקי המעמד האישי של העדה היוונית קתולית, שנוהג לגבי כלל העדות הקתוליות המוכרות, "מזונות" כוללים מזון, לבוש ומדור לכל, ריפוי לחולה ודאגה למוגבלים או קשישים, השכלה

⁴⁴ תמ"ש (חדרה) 1320/01 ע.א. נ' ע.י. (טרם פורסם, 18.10.2006); תמ"ש (נצרת) 2881/03 פלונית נ' פלוני, פס' 14 - 15 לפסק הדין (טרם פורסם, 29.5.2006).
⁴⁵ שם, בפס' 18 לפסק הדין.

והינוך לקטינים. מדובר, אפוא, במכלול הצרכים שמאפשרים לאדם לחיות חיים ראויים, בהתאם לרמת החיים המקובלת אצל אנשים במעמדו.

ככלל הבעל חב בחובת המזונות כלפי אשתו, אולם יכולים להיות מצבים חריגים בהם האישה תחויב במזונות בעלה. חובת המזונות חלה גם על הילדים כלפי הוריהם וסביהם, כמו גם על הסבים וההורים כלפי ילדיהם. המבחן לקביעת המזונות הינו מבחן ההשתכרות בפועל וכן מבחן של שמירה על איכות חייו של הילד. החיוב במזונות נקבע על סמך ראיות לכאורה או נסיבות המצביעות על היכולת הכלכלית ופוטנציאל ההשתכרות של מי שחב במזונות, ואין צורך בהבאת ראיות ממשיות להוכחת ההשתכרות.

החיוב במזונות הינו אישי וכאשר מי שחב במזונות אינו עומד בהתחייבויותיו ניתן לרדת לנכסיו האישיים בכפוף לפרמטרים הבאים:

צרכי הילד – חובת המזונות אינה מוגבלת ל"צרכים הכרחיים" בלבד, ועל המזונות להבטיח, בכפוף לפרמטרים הנוספים, כי תישמר רמת החיים אליה הורגל הילד לפני הגירושין.

יכולת האב – מן הפסיקה עולה כי היא מחושבת בהתאם ל"מבחן כושר ההשתכרות", ולכן גם אם מצבו הכלכלי הממשי של האב ירוד, שיעור המזונות יחושב בהתאם לפוטנציאל ההכנסה שלו.

"מה שמקובל על תושבי העיירה" – כלומר, לפי סטנדרטים של רמת החיים המקובלת בקהילה.⁴⁶

אכן, גם כשמצבו הכלכלי של האב קשה, חובתו כלפי הילדים במקומה עומדת והוא יידרש לעשות את המקסימום כדי למצות את יכולת ההשתכרות שלו ולשלם מזונות. עם זאת, כדי להגן על הילד נקבע כי אם האב מתנער מחובתו או שהוא אינו יכול לעמוד בה (ולא מחמת קושי כלכלי זמני), תישא האם בתשלום המזונות בהתאם למצבה הכלכלי.⁴⁷ אם גם האם אינה יכולה למלא את חובתה, קרובי משפחה אחרים עשויים לשאת בחובת המזונות כלפי הילד.

2.4 ביקורת הדין הנוהג

הדין הנוהג בעניין מזונות הילד מעורר מספר קשיים עקרוניים ומעשיים, שבפרט עלו מעדויות שהועדה שמעה ממי שביקשו להופיע בפניה וממסמכים שהיא קיבלה. למכלול דברים אלה התייחסה הוועדה בדיוניה בשאלה, האם יש צורך מעשי לשנות את הדין הקיים. הקשיים המרכזיים שעמדו לנגד עיני הוועדה יפורטו בסעיף זה.

⁴⁶ תמ"ש (טבריה) 55922-10-10 ד.פ. נ' ע.פ., פס' 29-30 לפסק הדין (27.2.2011).

⁴⁷ תמ"ש (נצרת) 10211/06 ע.כ.ס. נ' ע.ו.נ. (טרם פורסם, 10.1.2011).

2.4.1 פגיעה בעקרון השוויון

חובת המזונות בישראל נגזרת, כאמור, מדינו האישי של ההורה – ובהתאם לכך נקבע שיעור המזונות להם זכאי הילד.⁴⁸ מצב זה, בו זכות הילד למזונות תלויה, למעשה, בשיוכו העדתי-דתי, יוצר מספר בעיות שעניינן, בראש ובראשונה, פגיעה בעקרון השוויון.

2.4.1.1 ראשית, עצם ההתחשבות בקריטריונים עדתיים-דתיים לצורך פסיקת המזונות כשמדובר בילד יהודי או מוסלמי לדוגמה, היא, לכאורה, פגיעה בשוויון בין הילדים. סעיף 2 לאמנה קובע במפורש כי: "המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטן, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני, או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד ובין אם של הוריו או אפוטרופסו החוקי". מאחר ותכליתה של חובת המזונות הינה מתן אפשרות קיום והתפתחות לילד, קשה לקבל את הטענה לפיה השיוך העדתי-דתי יוצר "שונות רלוונטית" המצדיקה התייחסות שונה לילדים בני עדות דתיות שונות – שהרי צרכיו של ילד מוסלמי להתקיים ולהתפתח זהים, לכאורה, לאלה של ילד יהודי בן גילו, ולהפך.⁴⁹

2.4.1.2 שנית, האופן שבו מתחלקים ההורים בנטל מזונות הילדים. הדין האישי של העדות הדתיות המוכרות במדינת ישראל, מפלה לרעה את האב על בסיס מגדרי, ומטיל עליו חובה משפטית שהיקפה גדול בהרבה מזה שבה נושאת האם. כך, לפי המשפט העברי, האב נושא באחריות בלעדית לתשלום עבור צרכיו ההכרחיים של הילד גם כאשר מצבה הכלכלי של האם שפיר והיא יכולה להשתתף בעלות הוצאות אלה. אכן, מכוח "דיני הצדקה" החובה לספק את צרכי הילד שעולים על צרכי הקיום הבסיסי שלו מוטלת באופן שוויוני על שני ההורים, אולם אין בכך כדי לטשטש את ההפליה הברורה של האב בנוגע לחובת הספקת הצרכים ההכרחיים.⁵⁰ חמור מכך, הדין האישי השרעי פוטר לחלוטין את האם מהחובה לשאת במזונות הילד, תוך שהוא מטיל אותה באופן בלעדי על האב. אף הדין הנוצרי מסתפק בהטלת "חובה שיוויונית" על האם וקובע כי רק במצבים שבהם האב אינו יכול למלא את חובתו כלפי הילדים, היא תישא בחובת מזונות לפי מצבה הכלכלי.⁵¹ הנה כי כן, החובה שמטיל הדין האישי של העדות הדתיות השונות על ההורים מפלה לרעה את האב בהשוואה לחובה המוטלת על האם.

⁴⁸ ס' 3(א) לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959 (להלן: "חוק המזונות").
⁴⁹ מאחר ודרישת השוויון במשפט הישראלי הינה דרישה מהותית, "שונות רלוונטית" עשויה להצדיק מתן יחס שונה לשונים – אלא ששיוכו העדתי/לאומי/דתי של אדם איננו יוצר שונות שכזו. כך, למשל, אוסר ס' 3(א) לחוק איסור הפליה במוצרים, בשירותים ובכניסה למקומות בידור ולמקומות ציבוריים, התשס"א-2000, על הפליית אדם "מחמת גזע, דת או קבוצה דתית, לאום [...]"; מחרה מחזיק אחריו ס' 6ג(ג) לחוק לתיקון פקודת האגודות השיתופיות (תיקון מס' 8), התשע"א-2011, הקובע כי שיקולי "גזע, דת, מין, לאום" לא יהוו עילה לפסילת מועמד לחברות ביישוב קהילתי.

⁵⁰ התייחסות רחבה לאספקט זה של הפגיעה בשוויון מופיעה בתמ"ש (י-ם) 2480/04 ב.ס. נ' ג.מ. (טרם פורסם, 8.6.2006) (להלן: עניין ב.ס.).

⁵¹ ראו עמ' 7-8 בסקירת הדין הנוהג.

2.4.1.3 בתי המשפט לענייני משפחה הכירו, למעשה, במציאותה של הפליה זו ולכן אימצו מדיניות פרשנית ששואפת "להקטין את הפער בין החיובים המוטלים על האב מול אלה המוטלים על האם" – בעיקר באמצעות פרשנות מצמצמת להוראות הדין האישי. כך, למשל, קבעה הפסיקה כי רק "צרכים חיוניים ממש" יסווגו כ"צרכים הכרחיים" שהחובה לספקם לילדים מוטלת על האב לבדו, בעוד שצרכים חיוניים פחות יפלו בשווה על שני ההורים, מכוח דיני הצדקה. ברוח זו, קבע בית המשפט לענייני משפחה כי יש לפרש את תקנת הרבנות הראשית, בה עוגנה חובת המזונות כלפי ילדים שחצו את גיל שש, כנובעת מדיני הצדקה – וממילא מטילה חובה שווה על שני ההורים, בהתאם להכנסתם הפנויה. מהלך פרשני זה צמצם את הפליית האב והותירה על כנה רק ביחס לילדים שטרם הגיעו לגיל שש. פתרון נוסף שאומץ בבתי המשפט הינו איזון חובות היתר המוטלות על האב באמצעות מתן פטור מתשלום דמי טיפול⁵² לאם – כאשר מצבה הכלכלי מאפשר לה לשאת בהוצאות.⁵³

פתרונות חלקיים אלה אמנם מצמצמים את חוסר השוויון בין ההורים – אך לא מבטלים אותו כליל. הם אינם מבטלים את ההפליה לרעה של האב בעדות הלא-יהודיות, שם אין מקום לשימוש ב"דיני צדקה" ככלי להשוואת האחריות ההורית, וגם ביחס לציבור היהודי מדובר בפתרון חלקי בלבד. אחרי הכל, גם אם ההשלכות המעשיות של הפליית האב יצטמצמו, עדיין יותר פגם מהותי בהנחת המוצא הלא-שוויונית לפיה חובת המזונות של האם כלפי ילדיה משנית ופחותה מזו של האב. זאת ועוד, בתי הדין הרבניים אינם מקבלים את הפרשנות המצמצמת של בתי המשפט לענייני משפחה, כך שהפליית האבות המתדיינים בפניהם נותרה חריפה כשהייתה.

מתוך הבנה כי הדין האישי מציב מחסום בפני מימוש מלא של עקרון השוויון הועלתה בפסיקה האפשרות להכיר ב"מזונות אזרחיים" אשר יופעלו במקביל לדין האישי, ויתבססו על עקרונות הצדק והשוויון בין ההורים. הדים לגישה זו ניתן למצוא בפסקי הדין של בית המשפט העליון בעניין **אוחנה**⁵⁴ **פלוני**⁵⁵ בו נקבע כי פסיקת המזונות שעל האב לשלם לילדיו תיעשה "על דרך איזון כולל של הכנסת המשפחה", לרבות הערכת יכולתה הכלכלית של האם המשמורנית. תפיסה זו, לפיה בית המשפט יידרש להתחשב ביכולתה הכלכלית של האם בבואו לקבוע את שיעור המזונות שעל האב לשלם, נראית כמנוגדת לדין האישי, הואיל ודין זה מטיל על האב בלבד את החובה לספק לילדיו את צרכיהם ההכרחיים. לכאורה, ניתן להסיק כי בית המשפט העליון יצר מסלול מקביל של חובת מזונות אזרחית המוטלת על שני ההורים – משום שהוא רואה את הכנסת האם כרלוונטי לפסיקת שיעור מזונות הילד. פרשנות זו של פסיקת בית

⁵² מאחר וכשהילדים נמצאים במשמורתה של האם היא זו שמטפלת בהם, על האב לשלם לה עבור טיפול זה – שכן חובת הטיפול בילדים מוטלת גם עליו. מדובר בתשלום המהווה מרכיב בחובת המזונות, אך הוא מתייחס לטיפול עצמו, להבדיל מהעלויות הנלוות.

⁵³ עניין **ב.ס.**, לעיל ה"ש 50, בפס' 29-36 לפסק הדין; ראו גם פסקי הדין המאוזכרים בעניין זה על ידי השופט גרינברג.

⁵⁴ בע"מ 5750/03 **ריטה אוחנה נ' אליהו אוחנה** (טרם פורסם, ניתן ביום 05.06.2008).

⁵⁵ בע"מ 2433/04 **פלוני נ' פלונית** (טרם פורסם, ניתן ביום 2.10.2005).

המשפט העליון אומצה על ידי השופט שוחט בעניין א.ו., אך השופט גרינברגר סבור שמדובר בקריאה שגויה של פסקי הדין של בית המשפט העליון, ואין יסוד להכרה במזונות אזרחיים במקביל לחובת המזונות לפי הדין האישי.

2.4.1.4 לצד דברים אלה שבמחלוקת, נראה כי ישנה נכונות רבה יותר להטיל חובה של "מזונות אזרחיים" כאשר הדין האישי פוטר הורה ממזונות ותשלול מן הילד הזכות למזונות. כך, פסק בית המשפט העליון בעניין פלונית, שהורה מוסלמי עשוי לשאת במזונות ילדו הביולוגי בהיעדר קשר נישואין בינו ובין האם. זאת, אף שהדין השרעי אינו מטיל על האב חובת מזונות לילד מחוץ לנישואין.⁵⁶ פסיקה זו מתבססת על פרשנות סעיף 3(ב) של חוק המזונות, הקובע כי "אדם שאינו חייב במזונות הילדים הקטינים שלו והילדים הקטינים של בן זוגו לפי הוראות הדין האישי החל עליו [...] חייב במזונותיהם", קרי, בהתאם להסדרים שבחוק זה. אכן, בעניין פורטוגז התחבט בית המשפט בשאלת הפרשנות הראויה של הסעיף ותהה, האם יש לפסוק "מזונות אזרחיים" בכל מקרה בו הדין האישי אינו מטיל על הורה חובת מזונות, או, שמא, יש רק כאשר הדין האישי שולל את עצם חובת ההורה לשאת במזונות ילדו.⁵⁷ נראה מהלכת פלונית, שעוסקת באב מוסלמי שדינו האישי מכיר עקרונית בחובת המזונות שלו, שהיא מאמצת את הגישה הראשונה, המרחיבה, שכדי להגן על זכויות הילד ניתן לפסוק מזונות אזרחיים גם כשהפטור שמעניק הדין האישי הוא נקודתי ותלוי נסיבות. בית המשפט הדגיש, כי פסק דינו בנוגע לחובת המזונות של אב מוסלמי לילדו הביולוגי נכון אליבא דשתי הגישות המוצגות, וכי הוא אינו מכריע ביניהן,⁵⁸ אך בפועל נראה שהכרעת הדין הרחיבה מאד את השימוש במוסד המזונות האזרחיים.

מטבע הדברים, גישה זו מסייעת לצמצום חוסר השוויון בין ילדים על רקע השיוך העדתי-דתי, משום שהיא יוצרת חיוב אזרחי שמבטיח לילד דמי מזונות כשדינו האישי של האב פוטר אותו מחובה זו, כך הילד לא יופלה לרעה בהשוואה לילדים המשתייכים לעדות דתיות אחרות. עם זאת, מדובר בפתרון חלקי בלבד, שכן חוסר השוויון בין העדות הדתיות נותר על כנו דווקא במצב הנפוץ, שהדין האישי מטיל אך על האב את חובת מזונות – אלא שהיקפה ומאפייניה של חובה זו משתנים בהתאם לשיוכו העדתי-דתי.

לסיכום, נראה כי בתי המשפט ערים לבעייתיות שנובעת מהחלת הדין האישי במזונות ילדים, והם אף מנסים להתמודד עם חוסר השוויון באמצעות פרשנות שמצמצמת את תחולת הדין האישי. עם זאת, הפתרונות שהוצגו לעיל אינם מתקנים את חוסר השוויון בין ההורים – ואף אינם מספקים מענה הולם לבעייתיות הכרוכה בהפליה בין ילדים על רקע שיוכם העדתי-דתי.

⁵⁶ ע"א 3077/90 פלונית נ' פלוני, פ"ד מט(2) 578, פס' 33-44 לפסק דינו של השופט חשין (1995) (להלן: "הלכת פלונית").

⁵⁷ ראו גם עניין פורטוגז, לעיל ה"ש 5, עמ' 449.

⁵⁸ הלכת פלונית, לעיל ה"ש 56, בפס' 39-41 לפסק הדין של השופט חשין.

2.4.2 חוסר אחידות

2.4.2.1 בנושא הגשת תביעה למזונות ילדים, כמו בהיבטים אחרים של דיני המשפחה, קיימת סמכות מקבילה בין בתי המשפט לענייני משפחה ובתי הדין הדתיים. לפי סעיף 9 לחוק שיפוט בתי דין רבניים בית הדין הרבני מוסמך לדון במזונות הילדים אם ההורים הביעו את הסכמתם להתדיין בו.⁵⁹ בהעדר הסכמה, בית המשפט לענייני משפחה הוא בעל סמכות ייחודית לדון בעניין.⁶⁰ לעומת זאת, בני העדה המוסלמית יכולים להתדיין בענייני מזונות הילדים הן בבית הדין השרעי והן בבית המשפט לענייני משפחה, אף ללא הסכמה של ההורה השני.⁶¹

מאחר וגם בית המשפט לענייני משפחה נדרש לפסוק בענייני מזונות בהתאם לדין האישי הרלוונטי,⁶² היה ניתן לצפות לכך ששיעורי המזונות שיפסקו הערכאות השונות יהיו זהים, וכי האב, בן עדה דתית כלשהי, ישלם את אותו סכום בין אם תביעת המזונות הוגשה לבית המשפט לענייני משפחה ובין אם היא הובאה בפני הערכאה הדתית הרלוונטית. אולם, מנתונים שהוצגו על ידי המוסד לביטוח לאומי בפני הוועדה עולה כי ישנם פערים ניכרים בין הערכאות בנוגע לשיעור המזונות בין הערכאות.

גובה פסק הדין הממוצע לפי סוג בית הדין ומספר ילדים – אוקטובר 2006⁶³

סוג בית הדין	סלח	מספר הילדים	
		1	2
		1182	1905
	1650		+3
		976	2470
רבני	1372		2091
מחוזי	1414		2383
לענייני משפחה	1825		2763
שרעי	1770		2423
אחר	1488		2130

⁵⁹ בר"ע 120/69 שרגאי נ' שרגאי, פ"ד כג(2) 171, פס' 5-6 לפסק הדין (1969). יש לציין כי בהקשר זה כי הסכמת ההורה או האפוטרופוס לילד להתדיין בבית דין רבני כמוה כהסכמת הילד.

⁶⁰ סע' 1 לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995. אכן, סע' 3 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), התשי"ג-1953, מקנה, לכאורה, לבית הדין סמכות שיפוט שאינה מותנית בהסכמה כל אימת שעניין המזונות נכרך כדין בתביעת גירושין – אלא שהפסיקה קבעה כי הכריכה איננה כובלת את הילדים, והם רשאים לשוב ולתבוע מזונות בבית המשפט לענייני משפחה (ראו הרחבה להלן בסעיף 2.4.3).

⁶¹ סע' 3(ב) לחוק בית המשפט לענייני משפחה; ראו גם בג"ץ 3238/06 סלימאן נ' הארכיבישוף סיאח, פס' 6 לפסק הדין (טרם פורסם, 22.12.2008).

⁶² סע' 3(א) לחוק המזונות.

⁶³ נתוני המוסד לביטוח לאומי כפי שהובאו בפני הוועדה.

מהנתונים המוצגים כאן עולה, כי לא זו בלבד שישנו חוסר שוויון בין בני עדות שונות, אלא שגם בני אותה קבוצה עדתית ישלמו דמי מזונות שונים – בהתאם לערכאה שבה נדונה תביעת המזונות. כמו כן קיים פער בין הפסיקה בבתי הדין הדתיים לבין הפסיקה בבתי המשפט לענייני משפחה. פערים אלה פוגעים בצפייה לוודאות ואחידות של המשפט ויוצרים לפחות רושם שהפסיקה אינה נשענת על קריטריונים מבוססים ואחידים.

2.4.2.2 אכן, המשפט הישראלי גורס כי "הדין הולך אחר הדיין", ואינו נרתע ממצב שבו הערכאות הדתיות והאזרחיות חלוקות ביניהן בנוגע לפרשנותן של חובות הנגזרות מהדין האישי. כך, למשל, קבע בג"ץ בהקשר אחר, שאין לאכוף על בית דין רבני את פרשנות של הערכאות האזרחיות לגבי היקף ומאפייני חובת המדור המוטלת על הבעל – הואיל ומדובר במחלוקת לגיטימית בין שני גופים הנהנים מסמכות מקבילה באותו עניין.⁶⁴ אולם, קשה לתלות את הפערים בשיעור המזונות בקיומן של מחלוקות פרשניות לגיטימיות המשליכות על מזונות הילד. דוגמה לכך מהווה השאלה האם יש להתחשב במלוא פוטנציאל ההכנסה של האב, כפי שגורסים בתי המשפט האזרחיים,⁶⁵ או שרק הכנסתו הממשית תובא בחשבון, כפי שנהוג בבתי הדין הרבניים.

אך לא זו בלבד שהבעייתיות החוקית שקיימת בעניין הסמכות המקבילה אינה מרפאת את הקושי,⁶⁶ אלא שחוסר האחידות בנוגע לחובת המזונות קיימת בתוך אותה ערכאה עצמה וקיימים הבדלים מהותיים בין השופטים, בהתאם לתפיסת עולמם האישית. כך, למשל, ישנו חוסר אחידות בולט בנוגע להיקף החובה הייחודית של האב לספק את "הצרכים ההכרחיים" של ילדיו, ששופטים שונים מעניקים תוכן שונה לאותם "צרכים הכרחיים" ומותירים, אפוא, עמימות רבה בעניין זכות זו.⁶⁷ בעוד שפסקי דין מסוימים של בתי המשפט לענייני משפחה מטילים את חובת המזונות לילדים מעל לגיל שש על שני ההורים בצורה שוויונית,⁶⁸ פסקי דין אחרים אינם מקבלים קביעה זו, ורואים בתקנת הרבנות הראשית מקור לחובה אבסולוטית-בלעדית של האב להספקת הצרכים ההכרחיים של ילדיו גם לאחר הגיעם לגיל שש. אמנם, בעקבות הלכת **בן עמי** מקפידים בתי המשפט לענייני משפחה על פסיקת שיעור מזונות מינימאלי העומד

⁶⁴ ראו, למשל, בג"ץ 5969/94 אקנין נ' בית הדין הרבני האזורי בחיפה, פ"ד נ(1) 370, פס' 10-11 לפסק דינו של השופט גולדברג (1996) (להלן: "עניין אקנין"). באותו עניין התייחס בג"ץ למחלוקת בשאלה, האם האישה זכאית למדור "ספציפי", כעמדת בית הדין הרבני, או למדור כללי בלבד – כפי שסבורים בתי המשפט האזרחיים, וקבע כי "איני רואה מקום לכופ על בית הדין הרבני את המשפט העברי, כפי שהוא פורש בבית המשפט".

⁶⁵ ע"א 53/83 רונקין נ' רונקין, פס' 9-10 לפסק הדין, פ"ד לח(1) 151 (1984); ע"א 239/85 עמיצור נ' עמיצור, פס' 6 לפסק דינה של השופטת נתניהו, פ"ד מ(1) 147 (1986).

⁶⁶ אכן, בג"ץ השלים עם המצב שבו ניתנות פרשנויות שונות לדין האישי, אך הוא מצוין כי מסקנתו זו "בוודאי איננה מסקנה רצויה" (עניין אקנין, לעיל ה"ש 64, בפס' 11 לפסק דינו של השופט גולדברג).

⁶⁷ מור יוגב ואיילת גלעדי "אמא תני לי: שוויון במזונות ילדים" הארת דין ג(1) 1, 6 (התשס"ו); יאיר שיבר "מזונות ילדים קטינים: מגמות חדשות" משפחה במשפט ג-ד 227, 234 (2010), עניין ב.ס., לעיל ה"ש 50, בפס' 29 לפסק הדין.

⁶⁸ שם, בפס' 31 לפסק הדין. על מנת להתאים את הדין האישי לערך השוויון מפרש בית המשפט את תקנת הרבנות הראשית המרחיבה את חובת המזונות של האב עד הגיע הילד לגיל 15, כתקנה המבוססת על דיני הצדקה – וממילא מטילה חובה שוויונית על שני ההורים.

ברף האחיד שנקבע באותו עניין,⁶⁹ אך בכך אין די – שכן בהעדר קריטריונים מנחים ברורים, לרבות "רף מקסימום" לדמי המזונות, שיקול הדעת המוענק לבית המשפט עודנו רחב. בהקשר זה יש לציין, כי בעקבות הקמת בתי המשפט לענייני משפחה שדרגתו כדרגת בית משפט שלום,⁷⁰ הלכות דיני משפחה כמעט ואינן נפסקות בבית המשפט העליון. מצב זה אינו תורם לקידום האחידות במערכת בתי המשפט האזרחיים עצמם.⁷¹

מציאות זו, שבה נסיבות עובדתיות זהות עלולות להוביל, כדבר שבשגרה, לתוצאות משפטיות שונות, יוצרת חוסר ודאות, פוגעת בשוויון בין הילדים, ואף מכרסמת באמון הציבור במערכת המשפט – הואיל ופסיקותיה נתפסות כהכרעות שאינן מונחות על ידי קריטריונים ברורים ושוויוניים.⁷² לא לחינם גילה משאל שנערך בקרב עורכי דין המופיעים בבתי המשפט לענייני משפחה כי חוסר האחידות בפסיקותיה של ערכאה זו נתפס כאחד מחסרונותיה הבולטים. מובן שזהו מצב שיש צורך לפעול לשינויו משום שהוא פוגע בזכות הילד למזונות ראויים.

סעיפים 14 ו-15 לחוק הכשרות המשפטית והאפוטרופסות, התשכ"ב-1962, מגדירים את ההורים כ"אפוטרופוסים הטבעיים של ילדיהם הקטינים", ומעניקים להם את הסמכות לייצג את בנם הקטין בהליכים משפטיים המתקיימים בעניינו. סמכות זו מבוססת על החזקה כי ההורים יגנו על האינטרסים של ילדם, כך שזכותו "לקבל את יומו" בבית המשפט תתממש באמצעותם.⁷³

2.4.3 פגיעה במזונות הילד במסגרת מאבק הגירושין

2.4.3.1 אף על פי כן, הלכה מושרשת היא שהסכם שהושג בין בני זוג בנוגע למזונות ילדיהם אינו כובל את הילדים ואינו מונע מהם לתבוע את זכויותיהם, גם אם ההורים הכריזו שהם חותמים על ההסכם בתוקף מעמדם כאפוטרופוסים.⁷⁴ הטעם העומד מאחורי הלכה זו ברור: כאשר ההסכמה הושגה במסגרת הליכי גירושין יש חשש משמעותי שהמניעים לה אינם בהכרח "טובת הילד", אלא תוצאה של מאבק הכוחות בין ההורים בהתדיינות על ענייני הגירושין. חשש זה מקבל משנה תוקף כשמדובר בהורים יהודים, שכן במקרה זה יתכן בהחלט שהסכמת האם לסכום המזונות שנקבע נובעת מ"סחטנות גט" שמפעיל כלפיה הבעל, וכי מדובר, למעשה, בניסיון שלה להבטיח את קבלת הגט אף במחיר פגיעה בזכות הילד לקבל מן

⁶⁹ נרקיס, לעיל ה"ש 8, עמ' 245-246 (תוספת רביעית, 2010); תמ"ש (נצרת) 3400-09-10 פלונית נ' פלמוני, פס' 19 לפסק הדין (טרם פורסם, 29.10.2010).

⁷⁰ סע' 10 לחוק בית המשפט לענייני משפחה.

⁷¹ מיכל בן שבת, בנימין שמואלי, רונה שוז, איילת בלכר-פריגת ורונה קפלן "שולחן (משפטי) עגול – עשור לבית המשפט לענייני משפחה: חזון ומציאות: משפחה במשפט ב 1,6 (התשס"ט).

⁷² לטיעונים דומים שהועלו במסגרת הדיון בצורך להבניית שיקול הדעת השיפוטי במישור הפלילי ראו דוח הוועדה לבחינת דרכי ההבנייה של שיקול הדעת השיפוטי בגזירת הדין: דין וחשבון 4-5 (1997).

⁷³ יצחק כהן "מעמדו העצמאי של הקטין דיני המשפחה – תהליכים, מגמות ודרכים לאיזון מחודש" משפטים מא 255, 260 (2011).

⁷⁴ שם, ובפסקי הדין המוזכרים.

האב את מלוא מזונותיו – דבר שעלול לפגוע באם, ולעיתים אף בילד עצמו אם אמו תתקשה לפרנסו כראוי מתוך מקורותיה העצמאיים.⁷⁵ בשל חששות אלה, אישור ההסכם על ידי בית משפט אשר "בחן כדבעי את ההסכם שבין בני-הזוג באספקלריה של הילדים", ולא מצא בו פגיעה ב"טובת הילד", הוא תנאי מוקדם לתחולתו על הילדים.⁷⁶ הוראה דומה, הנובעת מאותו טעם, מעוגנת בחוק המזונות ביחס ל"מזונות אזרחיים" וקובעת כי הסכם בדבר מזונות של קטין אינו מחייב את הקטין אלא אם אושר על ידי בית המשפט.⁷⁷

לכאורה, שלילת תוקפה של ההסכמה בין ההורים לגבי שיעורי מזונות הילדים מצמצמת את האפשרות להפוך את דמי המזונות ל"אמצעי מיקוח" במאבק המתנהל בין בני-הזוג, משפרת את ההגנה על האינטרסים של הילדים – אלא שלא כך הם פני הדברים בפועל. עם הזמן נוצרה פרקטיקה "עוקפת" המבוססת על הסכם שיפוי בו מתחייבת האם לשפות את האב במידה שהילדים יגישו נגדו תביעת מזונות עצמאית ויזכו בסכום גבוה יותר מזה שהוסכם עליו ביניהם. הסכמי שיפוי אלה שומרים, אמנם, על זכותם הפורמאלית של הילדים לשוב ולתבוע את מזונותיהם מהאב, אלא שהם מרוקנים אותה מתוכן: לא זו בלבד שחובת השיפוי תרתיע את האם מנקיטת הליכים כנגד האב בשם ילדיה, אלא שאף אם היא תתגבר על מכשול זה ותפנה לבית המשפט לענייני משפחה, מצבם הכלכלי של הילדים לא ישתפר, שהרי תוספת המזונות הפוטנציאלית תתקזז, בכל מקרה, אל מול דמי השיפוי שהאם תידרש להעביר לאב.

2.4.3.2 בניסיון להתמודד עם בעייתיות זו אומצה בפסיקה תפיסה לפיה יש להכפיף את אכיפת הסכם השיפוי לשיקולי "טובת הילד" – כלומר, אם ידה של האם משגת והשיפוי לא יפגע במזונות הילדים, ניתן יהיה לממש לאלתר מחויבות חוזית זו; לעומת זאת, במקום שמימוש החובה עשוי לפגוע בילדים הוא יידחה "עד שתעשיר" האם, או עד שיגדלו הילדים ותפקע חובת המזונות כלפיהם.⁷⁸ כך, יוכלו הילדים לממש את זכותם להגיש תביעת מזונות עצמאית כנגד אביהם, מבלי להסתכן בקיזוז מידי של תוספת המזונות בה יזכו.

הואיל וגישה זו נמנעת מפסילה מוחלטת של הסכם השיפוי, ומסתפקת בדחיית מועד מימוש החובה, היא איננה מספקת פתרון מלא לפגיעה בזכויות הילדים. שכן, בשלב זה רשאי האב לפנות לערב להתחייבות האם, כדי לתבוע ממנו את שהאם התחייבה במסגרת סעיף השיפוי. לא כל שכן החשש לתביעת שיפוי עתידית כלפי האם עצמה, כדי להרתיע אותה ולגרום לה להימנע מהגשת תביעת מזונות בשם ילדיה, גם

⁷⁵ ע"א 404/70 עברון נ' עברון, פ"ד כח(1) 373 (1971).

⁷⁶ בר"ע 7916/03 פלונית נ' פלוני, פ"ד נט(5) 183, 189 (2005); עם זאת, מלומדים סבורים כי הגישה הרווחת בפסיקה דוגלת באימוץ מבחן פורמאלי קשיח שעל פיו ההסכם יהיה בעל תוקף רק אם התקיים בו "דיון נפרד של ממש" – במנותק מנושאים אחרים הקשורים בגירושין. על פי גישה זו, כאשר התנאי המדובר לא התקיים, ההסכם אינו תקף אף אם ברור שביהמ"ש שאישר אותו נתן את דעתו על טובת הילד וכי ההסכם אכן עולה בקנה אחד עם אינטרס זה (ראו כהן, לעיל ה"ש 73, בעמ' 269).

⁷⁷ סע' 12(א) לחוק המזונות.

⁷⁸ הלכת קוט, לעיל ה"ש 78, 197, פס' 12-16 לפסק דינו של השופט ברק (1984). בית המשפט העליון מציג מספר מודלים המספקים את התשתית המשפטית לעיכוב השיפוי, אך לענייננו התוצאה זהה: דחיית התשלום בפועל "עד שתעשיר" האם.

כשהסכום עליו הוסכם אינו הולם את צרכיהם.⁷⁹ מצב זה מאפשר, אפוא, לאב להתגבר על הפתרונות שגיבשו בתי המשפט ולהשיג, בפועל, הפחתה משמעותית בדמי המזונות שהוא נדרש לשלם, באמצעות הסכם שיפוי היוצר הרתעה יעילה ומונע מהילדים לממש את זכותם התיאורטית להגשת תביעת מזונות עצמאית. אכן, במצבים מסוימים ניתן לפסול הסכם שיפוי בשל פגיעתו בתקנת הציבור, אך מדובר במקרים שבהם הפגיעה בילדים קיצונית במיוחד⁸⁰ – ולכן גם פתרון זה איננו שם קץ לבעיית הסחטנות.

כאמור, לאור הלכת קוט, אם הוסיף האב להסכם השיפוי הסדר ערבות שבו מתחייב ערב, שהוא בדרך כלל קרוב משפחה של האם, או ידיד שלה, לפרוע את חובה במידה שהיא לא תוכל לשלם, הרי שהסדר זה ניתן לאכיפה מיידית – גם אם האם עצמה נהנית מדחיית החוב "עד שתעשיר".⁸¹ פסיקה זו אמנם אינה פוגעת ישירות בילדים, משום שהערב לא יוכל לשוב ולגבות את החוב מהאם עד שישתפר מצבה הכלכלי,⁸² אך היא מאפשרת לאב להשתמט בקלות מחובתו לספק את מזונות ילדיו, ולנצל את חולשתה של האם והצורך שלה בגט, כדי להעביר אליה, בעקיפין, את נטל התשלום. הנה כי כן, הפתרונות החלקיים שגובשו בפסיקה אינם משכילים להתמודד עם הבעייתיות הנובעת מההתייחסות לחובת המזונות כסוגיה הפתוחה למשא ומתן בין ההורים, אלמנט הפוגע בסופו של דבר באם ובילדים גם יחד.

2.4.4 חוסר יעילות

2.4.4.1 התמשכות ההליכים

משאל שנערך בקרב עורכי דין המומחים בדיני משפחה, שבחן את שביעות רצונם מבתי המשפט לענייני משפחה גילה כי אחד הנושאים המרכזיים שהוגדרו על ידם כ"טעוני שיפור" הינו הסחבת הקיימת בערכאה זו – סחבת המצביעה על הצורך ב"יעול משך שמיעת התיקים וקיצורו".⁸³ ממצא זה, המשתלב בנתונים כלליים אודות העומס הרב הקיים על מערכת המשפט בישראל,⁸⁴ חושף פגם מהותי נוסף הקיים בדיני המזונות: בהעדר קריטריונים ברורים לקביעת שיעור המזונות נאלץ בית המשפט לקיים דיון מלא בכל מקרה לגופו – דבר המביא לבזבוז זמן שיפוטי יקר ולהתמשכות ההליכים. כתוצאה מכך, נפגעים הן

⁷⁹ השוו ע"א 5464/93 פלוני נ' אלמוני, פ"ד מח(3) 857, 860 (1994).

⁸⁰ ע"א 614/76 פלמונית נ' אלמוני, פ"ד לא(3) 85, פס' 7 לפסק דינו של השופט שמגר (1977); ע"א 4262/96 וואיה נ' וואיה, פ"ד נא(5) 231, פס' 6 לפסק דינה של השופטת שטרסברג-כהן (1997).

⁸¹ הלכת קוט, לעיל ה"ש 39, בפס' 27-33 לפסק דינו של השופט ברק.

⁸² שם, בפס' 28-29 לפסק דינו של השופט ברק.

⁸³ "שולחן (משפטי) עגול", לעיל ה"ש 71, בעמ' 4.

⁸⁴ ראו רענן סוליציאנו-קינן, אמנון רייכמן וערן ויגודה-גדות "העומס על מערכות משפט: ניתוח השוואתי של 17 מדינות – דו"ח מסכם" (1997) http://elyon1.court.gov.il/heb/haba/Courts_burden_Final_report_5.07.pdf.

הזכאים, אשר אינם יכולים לממש את זכאותם עד למיצוי ההליך השיפוטי,⁸⁵ והן מערכת המשפט והמתדיינים בפניה.

2.4.4.2 אחוזי גבייה נמוכים

לפי הנתונים שהוצגו בפני הצוות הבין-משרדי למאבק באלימות בישראל, המוסד לביטוח לאומי משלם, מדי שנה, לעשרות אלפי נשים את מזונות הילדים – בהתאם להוראות חוק המזונות (הבטחת תשלום) התשל"ב-1972. אולם בעוד שמספר הפונות הולך וגדל בשנים האחרונות,⁸⁶ אחוזי הגבייה של המוסד מהחייבים, באמצעות לשכות ההוצאה לפועל, פחתו בשיעור ניכר והם נעים כיום סביב 38% בלבד.⁸⁷ אי לכך, נאלצת המדינה לשאת בעלויות חלק ניכר מתשלומי המזונות, ולמעשה כלל הציבור הוא שמשלם את מזונות אותם ילדים ולא האבות החייבים.⁸⁸ יש להניח כי אחוזי הגבייה של מזונות הילד שחוק זה אינו חל עליהם, נמוכים אף הם.

2.4.4.2.1 אמנם, שיעור הגבייה הנמוך מעיד, כנראה, גם על יעילות חלקית של מערך ההוצאה לפועל,⁸⁹ אולם נראה שחלק מן האשם נעוץ דווקא במבנה הנוכחי של דיני המזונות – מבנה היוצר בקרב החייבים תחושה שהחוב שהוטל עליהם שרירותי ובלתי הוגן. מבלי להכריע לגופן בטענות המועלות בהקשר זה, ניתן להניח, לאור השיח הציבורי המתקיים בעניין, כי לתחושת חוסר הצדק ישנה אחיזה ממשית בדעת הקהל, וכי יש לה השפעה על מידת נכונותם של החייבים לשלם את חובם.⁹⁰ במה דברים אמורים? טענה זו קיבלה הזדבברי ההסבר להצעת החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) (תיקון), התשמ"א-1981 שגורסת, כי שיעור המזונות שפוסקים בתי המשפט לענייני משפחה גבוה מהעלויות הריאליות של גידול ילדים – וכי הם מסווים, למעשה, רכיב מסוים של "מזונות אישה". על פי תפיסה זו, מאחר והדין האישי העברי אינו מאפשר לפסוק מזונות לאישה לאחר סיום קשר הנישואין, ובתי המשפט לענייני משפחה סבורים שמן הראוי להעניק מזונות כאלה, הם "מנפחים" בצורה מלאכותית את מזונות הילד כך שיכילו, למעשה, גם תמיכה באם.⁹¹ רכיב מוסווה זה עשוי להסביר, לדברי המבקרים, את הפער בין דמי המזונות

⁸⁵ התמשכות ההליכים מביאה, בתורה, להתארכות נוספת שכן הילד נדרש להגיש תביעה למזונות זמניים עבור תקופת הביניים – מה שמוסיף הליכי משנה מיותרים להליך המרכזי ומגדיל עוד יותר את העומס על המערכת. ראו אבישי גריידי ונסים שלם **מזונות ילדים: הלכה ומעשה** 177 (מהדורה רביעית מורחבת, 2009) אודות מזונות זמניים.

⁸⁶ עפ"י נתוני אגף התקציבים באוצר, כפי שהם מופיעים בעמ' 34 לדו"ח בר אופיר, לעיל ה"ש 4.

⁸⁷ שם, בעמ' 14 ו-36.

⁸⁸ עפ"י הנתונים קיים חוב בסך של כ-2.5 מיליארד ש"ח לביטוח הלאומי בגין מזונות עבר – בנוסף לכ-19 מיליארד ש"ח המצויים בהליכי גבייה בהוצל"פ (שם, בעמ' 35).

⁸⁹ עפ"י נתוני המוסד לביטוח לאומי (שם, בעמ' 14), שיעורי הגבייה צנחו ב-10% לאחר ההכרעה בעניין בר-נוי, בה נשללה מהמוסד הזכות לאסור חיובי מזונות לפני ביצוע חקירת יכולת (רע"א 4445/96 בר-נוי נ' המוסד לביטוח לאומי, פס" 6 לפסק הדין, פ"ד נא(4) 571 (1997), להלן: "עניין בר נוי").

⁹⁰ גיא רוה – טענה שהועלתה בפני הוועדה בישיבתה השישית (עמ' 5 לפרוטוקול).

⁹¹ מור יוגב ואיילת גלעדי, לעיל ה"ש 67, בעמ' 12, מצטטות מדברי ההסבר להצעת החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות) (תיקון), התשמ"א-1981, ועל פיהם "החזקת הילד בידי האם הופכת במקרים רבים כאלה לאמצעי, המביא כספים ומשמש ככלי נקם כלפי הבעל לשעבר"; ראו שם ה"ש 88 ובמקורות המוזכרים. טענות ברוח זו הועלו בפני הוועדה על ידי גורמים הפועלים למען זכויות האב ואף על ידי חברי הוועדה.

הגבוהים שמעניקים בתי המשפט לענייני משפחה, ובין השיעור הנמוך יחסית שפוסקים בתי הדין הרבניים.

בנוסף, תחושת השרירותיות שנוצרת אצל חייבי מזונות כתוצאה מהעדר האחידות בפסיקה, בדומה למוכר ממדינות אחרות, עלולה לפגוע אף היא בנכונות החייבים לשלם את דמי המזונות, הואיל והם סבורים שמדובר ב"קפריזה" שיפוטית ולא בסכום המשקף את צרכיהם הממשיים של הילדים.

2.4.4.2.2 טענה נוספת הינה כי אימוץ מבחן "כושר ההשתכרות" ופסיקת המזונות בהתאם לפוטנציאל ההכנסה,⁹² פוגעים באבות בצורה לא מידתית ושוללים מהם את זכותם לקיום בכבוד – הואיל וכתוצאה מכך הם נדרשים לשלם סכום מזונות גבוה גם כשהכנסתם הממשית דלה. אמנם, באופן פורמאלי בתי המשפט לענייני משפחה מכירים בצורך להבטיח "מינימום למחייתו" של האב, אך יש הטוענים שמדובר במס שפתיים וכי השימוש במבחני פוטנציאל הכנסה מוביל באופן בלתי נמנע לפגיעה קשה באבות. לפי תפיסה זו שיעורי הגבייה הנמוכים אינם נובעים רק מחוסר רצון של האבות לתמוך בילדיהם, אלא, בחלק מן המקרים, מקושי אובייקטיבי לשלם סכום מזונות גבוה אשר אינו עולה בקנה אחד עם יכולתם הכלכלית הממשית.⁹³

אכן, במקרים מסוימים בתי המשפט מודעים לחוסר יכולתו הכלכלית של האב לעמוד בדמי המזונות, ובכל זאת הם פוסקים לילדים שיעור מזונות מסוים, תוך שהם מדגישים שמטרתם היא לאפשר לילדים לתבוע מזונות מהמוסד לביטוח לאומי.⁹⁴ במקרים אלה ייתכן והפגיעה באב היא מינימלית, אך הציבור הוא שנדרש לשאת בנטל. אם הדבר ראוי ואם לאו, פסיקה "פיקטיבית" של דמי מזונות מספקת הסבר נוסף לשיעורי הגבייה הנמוכים – שהרי מלכתחילה אין כל סיכוי שהחייב יעמוד בסכומים שנפסקו.

2.4.5 השפעה שלילית על הקשר בין ההורים לבין ילדיהם

בשיח הציבורי נשמעת, כאמור לעיל, הטענה לפיה דמי המזונות שפוסקים בתי המשפט גבוהים מהעלויות הריאליות של גידול ילדים, משום שהם מכילים בחלק מן המקרים מרכיב סמוי של "מזונות אישה". מעבר לכך שרכיב זה אינו מעוגן בחוק ולכן אין לו מקום, נראה כי הוא מוביל לתוצאות בעייתיות. ראשית, לטענת המבקרים, מדובר בתמריץ פסול המדרבן את האישה להגיש תביעת משמורת בלעדית, גם כשזו אינה בהכרח תואמת את טובת הילד ולעתים אף אינה יכולה לטפל בו, מתוך הבנה שכך תזכה במזונות

⁹² פרקטיקה זו מקובלת בבית המשפט לענייני משפחה, אולם בית הדין הרבני מסתמך אך ורק על ההכנסה הממשית; ראו לעיל סעיף 2.1.2.

⁹³ טענות אלה הועלו בפני הוועדה, בין היתר, על ידי ד"ר יואב מזא"ה.

⁹⁴ ראה עניין בר נוי, לעיל ה"ש 89, בעמ' 574: "בדין כתב היועץ המשפטי לממשלה בנייר העמדה שהגיש לנו, כי לא תמיד נקבע חיוב המזונות לפי יכולתו של החייב ויש שהוא נקבע לפי צורכי הזכאים אפילו בשיעור הגבוה מיכולתו של החייב."; תמ"ש (ת"א) 82411/97 פ.ד. נ' כ.י. (טרם פורסם, 13.6.2002) ובפסקי הדין המצוינים שם.

מוגדלים ותשפר את מצבה הכלכלי. כתוצאה מכך, ולאור נטיית בתי המשפט להעניק לאם עדיפות בתביעות משמורת,⁹⁵ נפגעים האב והילדים גם יחד. שכן, לא זו בלבד שהקשר הישיר ביניהם כמעט וייעלם, אלא שהילדים עלולים למצוא עצמם תחת משמורת של אם הרואה בהם כלי לשיפור מצבה הכלכלי, הגם שאינה מסוגלת לגדלם בצורה המיטבית לבדה.⁹⁶ שנית, במקרים רבים אב שאינו משלם את דמי המזונות, בשל גובהם המוגזם וחוסר יכולתו לעמוד בהם, נאלץ להסתתר מפני רשויות ההוצאה לפועל, דבר שגורם ממילא לניתוק ממושך של הקשר שלו עם ילדיו. זאת ועוד, דמי מזונות ילדים גבוהים יוצרים תחושה לפיה הגירושין "משתלמים" מבחינה כלכלית, ובכך לעתים מחזקים את החלטת האם לצעוד במסלול זה. לעומת זאת, העמדת דמי המזונות על העלויות הריאליות של גידול הילדים, תוך ביטול רכיבים "זרים" שאין להם עיגון בחוק, עשויה להפוך את הגירושין להרפתקה כלכלית מורכבת יותר ובכך לסייע בשימור התא המשפחתי.⁹⁷

לצד הבעייתיות הנובעת מאופן קביעת גובה מזונות הילדים ובפרט ההתדיינות לגביהן – שהמחקרים הראו כי יש להם השפעה שלילית ביותר על טובת הילדים – דומה כי העובדה שהם נתונים למיקוח בין בני הזוג הופכת את מזונות הילדים לכלי במאבק הגירושין. שאלה כלכלית זו יוצרת מתיחות בין ההורים בקשר לילדים ופוגעת באינטרסים של הילדים.⁹⁸ מן הראוי, אפוא, ליצור מנגנון שיבטיח, במידת האפשר, כי תשלומי מזונות הילדים יעמדו בפני עצמם ללא קשר להליך הגירושין – ולפחות, לא ישמשו ככלי ניגוח במסגרת המאבק המשפטי של הגירושין.

2.5 סיכום

בשנת 2007 חיו בישראל כ-128,000 משפחות חד הוריות, ובהן 218,000 ילדים מתחת לגיל 18 כ-9% מסך הילדים במדינה. בראש 95% ממשפחות אלה עמדה אישה, כאשר בחלק הארי של המקרים (65% מסך המשפחות החד-הוריות) מדובר בגרושה, ואילו ב-20% אחרים ברווקה. העלייה המתמשכת בשיעור הגירושין בישראל, לצד הגידול הדרמטי בשיעור הלידות לנשים רווקות, בעיקר במגזר היהודי, הם העומדים ברקע הצמיחה המתמדת במספר המשפחות החד הוריות.⁹⁹ נתוני הביטוח הלאומי מלמדים כי על אף ש-80% מקרב העומדות בראש המשפחות החד-הוריות עובדות, מצבן הכלכלי של משפחות אלה קשה מהמוצע ושיעור העוני בקרבן מגיע ל-30%. למעשה, בניכוי תשלומי העברה וקצבאות שונות, קרוב ל-

⁹⁵ ראו דוח ועדת שניט, לעיל ה"ש 4; מטבע הדברים, עדיפות זו בולטת יותר ביחס לילדים קטנים אשר לגביהם מיושמת "חוקת הגיל הרך", אך היא קיימת גם לגבי ילדים שחזקה זו כבר אינה חלה עליהם.

⁹⁶ טענה זו הועלתה על ידי גורמים שונים בפני הוועדה.

⁹⁷ טענה זו הועלתה בפני הוועדה על ידי עו"ד אריאל לוין וכן על ידי חברי הוועדה.

⁹⁸ ראו דברי השופט אשר ע"א 411/75 שר נ' שר, פ"ד לב(1) 449, 457 (1977); התייחסות לסוגיה זו מופיעה גם בדוח בר אופיר, לעיל ה"ש 4 (עמ' 12), והועלו גם על ידי חברי הוועדה.

⁹⁹ המוסד לביטוח לאומי: מינהל המחקר והתכנון "משפחות חד הוריות בישראל: תמונת מצב והצעות לשיפור 2-3 (2009) www.btl.gov.il/Publications/more_publications/Documents/hadhoriyot.pdf

50% מהן מצויות מתחת לקו העוני. מטבע הדברים, נתונים אלה משפיעים גם על מצב הילדים ושיעור העוני בקרב ילדים למשפחות חד-הוריות גבוה באופן משמעותי משיעורם בכלל האוכלוסייה.¹⁰⁰

על רקע נתונים אלה, חשיבותם של דמי המזונות שמשלם ההורה השני, לרוב האב, ככלי לשיפור מצבם הכלכלי של ילדיו, מקבלת משנה תוקף. אולם, שיעור הגבייה של המזונות נמוך למדי, ובשנת 2006 הצליח הביטוח הלאומי לגבות מההורים החייבים רק 43% מסך תשלומי המזונות שהועברו על ידיו לזכאים. בהעדר אינדיקציות אחרות יש להניח ששיעור הגבייה בהליכים המתנהלים ישירות באמצעות ההוצאה לפועל אינו גבוה באופן משמעותי – מה שמביא למסקנה כי מודל המזונות הנוכחי אינו יעיל ואינו מבטיח כהלכה את זכויות הילד. יתר על כן, במקרים רבים אחרים עולם של התשלומים נופל על כתפי המדינה (באמצעות הביטוח הלאומי), שעה שההורה החייב משתמט ממילוי חובותיו.

אם לא די בשורה התחתונה הבעייתית, כפי שהוצגה לעיל, מודל המזונות הנוכחי מעורר שורה ארוכה של בעיות נוספות – חוסר האחידות הקיים בין הערכאות השונות ובתוך כל ערכאה כשלעצמה בנוגע לשיעור הראוי של דמי המזונות, עבור לחוסר השוויון המובנה בין האב לאם בנוגע לחובות כלפי הילד, וכלה בהפיכת מזונות הילדים ל"קלף משחק" במסגרת מאבק הגירושין המתנהל בין ההורים.

אכן, בעיות אלה אינן ייחודיות למדינת ישראל, ומדינות מערביות רבות מצאו את עצמן מתמודדות, במהלך העשורים האחרונים, עם קשיים דומים. סקירת ההתפתחויות שהתחוללו במדינות אלה ביחס לתשלומי התמיכה הכלכלית בילדים עשויה לשמש, אפוא, בסיס לרפורמה הנדרשת במשפט הישראלי.

¹⁰⁰ שם, בעמ' 7.

3. מזונות הילד – משפט משווה

3.1 המשפט הבין-לאומי

3.1.1 במשפט הבין-לאומי חלו, בעשורים האחרונים, שינויים דרמטיים ביחס למעמדו המשפטי-מוסרי של הילד. עד לא מכבר שלטה בכיפה הגישה הסבורה כי ילדים אינם מסוגלים להפעיל רצון חופשי ומושכל, ולכן נמסר כוח ההכרעה בענייניהם לגורמים אחרים – הוריהם או האחראיים לילד, אשר פועלים למען "טובת הילד".¹⁰¹ זוהי גישה פטרנליסטית, היות והיא מסרבת לייחס לילד מעמד עצמאי ולהכיר בחופש הבחירה וביכולות שלו, ומסתפקת בהגנה על "טובתו", כפי שהיא נתפסת בעיני האפוטרופוסים ומערכת המשפט. אכן, בעשרות השנים האחרונות חל שינוי מהותי בתפיסה זו, וכיום ישנה נכונות גוברת והולכת להכיר בילד כאדם אוטונומי, הזכאי, בהתאמות הנדרשות, לזכויות אדם מלאות. מגמה זו באה לידי ביטוי באמנת האו"ם בדבר זכויות הילד, (Convention on the Rights of the Child) 1989,¹⁰² אליה הצטרפו 188 מדינות, ושישראל הצטרפה אליה עוד בשנת 1991, שבה ניתן לילד מעמד של אדם אוטונומי, כנושא זכויות עצמאי שיש להתחשב ברצונו העצמי. כך, למשל, סעיפים 13 - 16 לאמנה מכילים שורה ארוכה של זכויות יסוד אזרחיות המוקנות לילד – החל בזכות לחופש ביטוי, מחשבה ודת, וכלה בזכות לפרטיות.¹⁰³ ברוח זו, סעיף 12 מעגן את זכות הילד להביע עמדה בכל עניין המשפיע על גורלו – ואף מדגיש את הצורך להעניק לו את זכות השימוע בכל הליך משפטי או מינהלי, שיש לו עניין בו.¹⁰⁴ הנה כי כן, המשפט הבינלאומי שוב אינו מסתפק בהגנה פטרנליסטית על האינטרסים של הילד,¹⁰⁵ אלא מכיר בזכויותיו האוטונומיות ומעניק לו מעמד עצמאי בדין. ראוי לציין שפרשנות זו של "האמנה לזכויות הילד" התקבלה במשפט הישראלי כבר ב-1995, בפרשת פלוני, אז הבהיר בית המשפט העליון,

¹⁰¹ RACHEL HODGKIN & PETER NEWELL, IMPLEMENTATION HANDBOOK FOR THE CONVENTION ON THE RIGHTS OF THE CHILD 11 (3rd ed. 2007, UNICEF) (להלן: "IMPLEMENTATION HANDBOOK").

¹⁰² אמנה בדבר זכויות הילד, כ"א 31, 221 (נפתחה לחתימה ב-1989) (להלן: "האמנה"). האמנה נכנסה לתוקף ב-1990, ואושררה על ידי כל החברות באו"ם – למעט ארה"ב וסומליה. מדינת ישראל חתמה על האמנה ביולי 1990, ולאחר אשרורה בידי הכנסת נכנסה האמנה לתוקף לגביה באוקטובר 1991 (United Nations: Treaty collection (2012)). treaties.un.org/Pages/ViewDetails.aspx?src=TREATY&mtdsg_no=IV-11&chapter=4&lang=en. אכן, בהעדר עיגון בחקיקה, אין לאמנה מעמד מחייב בדין הפנימי – אך בית המשפט מעניק לה משקל משמעותי בפרשנות חקיקה (ראו, למשל, בג"ץ 2599/00 יתד נ' משרד החינוך, פס' 8 לפסק דינה של השופטת דורנר, פ"ד נו(5) 834 (2002)).

¹⁰³ Bruce C. Hafen & Jonathan O. Hafen, *Abandoning Children to Their Autonomy: The United Nations Convention on the Rights of the Child*, 37 HARV. INT'L. L. J. 449, 467 (1996).

¹⁰⁴ שם, בה"ש 71.

¹⁰⁵ אם כי "טובת הילד" עדיין יש מקום נכבד במשפט הבינ"ל – ראו, למשל, סע' 3 לאמנה, לעיל ה"ש 102.

כי האמנה מבטאת הכרה בכך "שהילד הפך מ'חפץ' ברשות הוריו ליצור אוטונומי הזכאי להגנת ערכי היסוד החוקתיים".¹⁰⁶

3.1.2 לצד ההכרה במעמדו האוטונומי של הילד, עיקרון מרכזי נוסף המעוגן באמנה מטיל על ההורים ועל כל מי שאחראי לילד, את האחריות העיקרית והראשונית לגידולו ולהתפתחותו של הילד, וקובע כי עליהם לראות בעקרון "טובת הילד" שיקול ראשון במעלה בהחלטותיהם.¹⁰⁷

"המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו... בראש מעיניהם תעמוד טובת הילד."

ביטוי קונקרטי של עיקרון זה מופיע בסעיף 27, המורה כי ההורים נושאים באחריות ראשונית במעלה ("a primary responsibility") להבטחת רמת חיים נאותה שתבטיח את התפתחות הילד,¹⁰⁸ וכי על המדינה לנקוט בכל האמצעים כדי לאכוף חובה זו ולוודא שההורים אכן מספקים תמיכה כלכלית לילדיהם.¹⁰⁹ ראוי לציין בהקשר זה כי המדינה נושאת אף היא באחריות למימוש זכויות הילד, כפי שנרחיב להלן, אך מדובר בחובה משנית שעיקרה פיקוח על מילוי חובות ההורים, או, בשעת הדחק, סיוע במילוי חובות אלה,¹¹⁰ ולא ב"תחליף" לחובה העיקרית והראשונית של ההורים לספק את צרכי הילד.

העיקרון המרכזי השלישי של "האמנה לזכויות הילד" הוא העיקרון בדבר אחריות המדינה כלפי הילד – זאת, כפועל יוצא מההכרה במעמדו המשפטי כאדם אוטונומי בעל זכויות משלו, ללא קשר למעמד הוריו.¹¹¹ אף שחובה זו משנית לחובת ההורים חשיבותה רבה, שכן, האמנה מטילה על המדינות החתומות את החובה להבטיח את מימוש זכויות היסוד של הילד – אם באמצעות חקיקה רלוונטית שתבטיח את מימוש אחריות ההורים,¹¹² ואם באמצעות סיוע ממשלתי שיאפשר להורים למלא את חובותיהם כלפי הילדים.¹¹³ גישה זו מעוגנת בתפיסת האמנה בדבר חובת המדינה לפעול שההורים יממשו את אחריותם כך

¹⁰⁶ ע"א 2266/93 פלוני נ' פלוני, פ"ד מט(1) 221 (1995); דנ"א 7015/94 היועץ המשפטי לממשלה נ' פלונית, פ"ד נ(1) 48 (1995).

¹⁰⁷ סע' 18/1 לאמנה, לעניין הסיפא: "בראש מעיניהם תעמוד טובת הילד" (the best interest of the child will be their "basic concern"), בסעיף 3 לאמנה ננקט: "תהא טובת הילד שיקול ראשון במעלה" ("the best interest of the child shall be a primary consideration"), ראו דוח שניט, לעיל ה"ש 3, בעמ' 24-25 שטובת הילד היא שיקול ראשון במעלה. יצוין כי דברי ההסבר מלמדים כי מדובר, למעשה, בהוראה המטילה על המדינות חובה לעגן עיקרון זה בחקיקה הספציפית שלהן – ככל שהדבר אפשרי (IMPLEMENTATION HANDBOOK, לעיל ה"ש 101, בעמ' 232).

¹⁰⁸ סע' 27/2 לאמנה, המינוח מקביל אפוא לסעיף 3 לאמנה.

¹⁰⁹ סע' 27/4 לאמנה.

¹¹⁰ כמו גם החובה להסדיר את אחריות ההורים בחקיקה המקומית, כאמור. 28-25

¹¹¹ סעיף 2 לאמנה.

¹¹² ראו לעיל הציון בסיפא של ה"ש 107.

¹¹³ ראו למשל, סע' 24 ו-26 לאמנה.

שטובת הילד תעמוד בראש מעיניהם. אם בעבר נמנע המשפט מהתערבות במערכת היחסים המשפחתית, כל עוד לא התגלו קשיים משמעותיים בהתנהלותה, האמנה הביאה לשינוי גם בתחום זה.¹¹⁴

ניתן לסכם אפוא, כי האמנה לזכויות הילד מתבססת על שלושה עקרונות עיקריים: ראשית, הכרה במעמדו של הילד כאדם אוטונומי בעל זכויות יסוד משלו; שנית, הטלת האחריות הראשונית והמרכזית למימוש זכויות הילד והבטחת "טובתו כשיקול ראשון במעלה" על ההורים; שלישית, הגברת חובות המדינה להבטיח את טובת הילד על ידי הוריו – כתוצאה מכך שהוא בעל זכויות משפטיות עצמאיות.

3.1.3 אחת מהזכויות הקונקרטיות של הילד שבהן מכירה האמנה, מעוגנת בסעיף 27, תחת הכותרת "Child's right to an adequate standard of living" - קרי, זכות הילד לתמיכה כלכלית שתהלוך את רמת חייו ואת התפתחותו (להלן – "תמיכה כלכלית"), קובע סעיף קטן 1:

"המדינות מכירות בזכותו של כל ילד לרמת חיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית."

סעיף קטן 2 מוסיף ומבהיר כי ההורים הם הנושאים בחובה העיקרית לתמיכה הכלכלית בילד:

"להורי הילד או לאחרים האחראים לו האחריות הראשונית להבטיח, ככל שמאפשרים יכולתם ואמצעיהם הכספיים, את תנאי המחיה הנדרשים להתפתחות הילד."

עם זאת, כאשר ההורים אינם מסוגלים למלא את חובתם לתמיכה כלכלית בילד בכוחות עצמם, תידרש המדינה, לפי סעיף קטן 3, לסייע להם באספקת הצרכים החיוניים להתפתחותו:

"המדינות החברות, בהתאם לתנאיהן הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים ולאחרים האחראיים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכנית סיוע, במיוחד באשר לתזונה ביגוד ודירור."

זכות הילד לתמיכה כלכלית, כפי שהוסדרה באמנה, משקפת את שלושת העקרונות שהוצגו לעיל: הכרה בילד כנושא זכויות עצמאיות, הטלת האחריות העיקרית למימוש זכויות אלה על ההורים, ולבסוף, הרחבת היקף חבויות המדינה כלפי הילד.

¹¹⁴ כל רקע זאת ניתן לומר כי האמנה החלישה את התפיסה המסורתית שלהורים זכות "אפוטרופוסות" בילד, ראו: Hafen & Hafen, לעיל ה"ש 103, החל בעמ' 450 וכן דוח שניט לעיל ה"ש 3, בעמ' 25-28.

אכן, לצד הזכות הכללית לרמת חיים נאותה, סעיף קטן 4 מתייחס גם לסוגיה הקונקרטית של גביית התמיכה הכלכלית מהורים שאינם מממשים את אחריותם ההורית:¹¹⁵

"המדינות החברות, ינקטו צעדים נאותים להבטיח גביית מזונות עבור הילד מאת הוריו או מאת אנשים אחרים הנושאים באחריות כספית לגביו, הן בתחום המדינה החברה והן מחוצה לה."

ההתייחסות לאחריות המדינה לגביית מזונות הילדים מהוריו, במסגרת הסעיף העוסק בזכותו לתמיכה כלכלית, מלמדת כי האמנה רואה בתמיכה זו ביטוי לזכותו העצמאית של הילד לרמת חיים הולמת – ואינה מקבלת את התפיסות שרווחו בעבר, על פיהן מזונות הילד מהווים חלק מחובות הנישואין.¹¹⁶ לפיכך, ניתן להסיק כי החובה לספק תמיכה כלכלית זו מוטלת, בעיקרה, על ההורים – ולא על המדינה. במקביל, לאור מעמדה של הזכות למזונות כחלק מזכותו האוטונומית של הילד לרמת חיים נאותה, המדינה מחויבת לתת סיוע להורים לממש את אחריותם לספק את צרכיו הבסיסיים וכן להפעיל אמצעי גבייה ואכיפה כלפי ההורים כדי להבטיח שזכות הילד לתמיכה כלכלית שהולמת את רמת חייו והתפתחות תמומש.¹¹⁷

3.1.4 התפיסה האמורה זכתה לחיזוק משמעותי עם גיבוש אמנת האג מה-23 באוקטובר 2007 בדבר גבייה בינלאומית של תמיכה כלכלית בילדים ומזונות בני משפחה אחרים.¹¹⁸ אמנה זו מבקשת לצקת תוכן בהנחיה הכללית שבסעיף 27/4 ל"אמנה בדבר זכויות הילד", וליצור מנגנון שבאמצעותו ניתן יהיה לגבות במהירות וביעילות את דמי התמיכה הכלכלית מהורה שנמצא במדינה אחרת מזו שבה נמצא הילד.¹¹⁹ האמנה קובעת, בין היתר, הסדרים לשיתוף פעולה מנהלי בין המדינות וכן כללי הכרה ואכיפה של פסקי חוץ.

לשם כך, האמנה מחייבת את המדינות להקים "רשות מרכזית" שתרכז את הטיפול בקבלת בקשות לקביעה או גבייה של התמיכה הכלכלית בילדים עבור מבקשים המצויים במדינות אחרות.¹²⁰ רשויות אלה אמורות לפעול בצורה מתואמת, ללא עלות למבקש, כדי להביא להכרה במעמדה המחייב של החלטת הטובת המבקש שהתקבלה על ידי הרשויות המוסמכות במדינת מגוריו ולאפשר את אכיפתה במדינה

¹¹⁵ כפי שניתן לראות, האמנה קוראת לקידום הסדרים והסכמות בינלאומיות במטרה לשפר את יכולת הגבייה מהורה המצוי בשטחה של מדינה זרה. שאיפה זו עמדה בבסיסה של אמנת האג: Convention of 23 November 2007 on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance, (להלן: "אמנת הגבייה"), בה נקבעו הסדרים מפורטים ובהורים של שיתוף פעולה בינלאומית בגביית דמי התמיכה הכלכלית בילדים, עליהם נעמוד להלן.

¹¹⁶ כפי שעולה, למשל, מהדין השרעי – ראו פרק 2.2 לסקירה זו "מזונות הילד לפי הדין השרעי".

¹¹⁷ אם כי אין לשלול אפשרות שבמידת הצורך תידרש המדינה לתמוך ישירות בילד לאור ההוראה הכללית שבסעיף 27/3 אודות חובת המדינה לסייע להורים במילוי חובותיהם כלפי הילד.

¹¹⁸ לעיל ה"ש 115, המונח "תמיכה כלכלית בילדים" נקוט כאן כתרגום למושג "child support".

¹¹⁹ שם, בסעיף 1.

¹²⁰ שם, בסעיף 4.

המתבקשת ("requested state"), או, לחלופין, להביא לקבלת החלטה חדשה בדבר זכותו למזונות במדינה אליה פנה.¹²¹ כמו כן, מתפקידה של הרשות המרכזית לסייע גם בהיבטים מעשיים, דוגמת איתור ההורה החייב וזיהוי נכסים ומקורות ההכנסה שלו.¹²²

במטרה להבטיח נגישות מרבית למבקשים ולשפר את ההגנה על זכויות הילד, על המדינות לספק גישה יעילה ("effective access") להליך – בין השאר באמצעות מתן סיוע משפטי ללא עלות.¹²³ מאותה סיבה, המבקש אף אינו נדרש להתייבב בעצמו במדינה שבה מתקיים ההליך, והוא רשאי להסתפק במשלוח המסמכים הרלוונטיים, בהתאם לפירוט שבאמנה.¹²⁴ בנוסף, על מנת להבטיח הליך גבייה מהיר ואפקטיבי יותר, המדינות החתומות נדרשות לעגן בדין הפנימי שלהן שורה של אמצעי אכיפה שאותם ניתן יהיה להפעיל כנגד החייב – מעיכוב משכורתו ועד סנקציות מחמירות דוגמת שלילת רישיונות.¹²⁵

לאור זאת ניתן לומר כי המשפט הבינלאומי רואה במהפך שחל במעמדו של הילד כבעל זכויות עצמאיות מהוריו, עילה למעורבות רחבה של המדינה במימוש זכותו לתמיכה כלכלית מהם, לרבות כאשר ההורה החייב נמצא במדינה אחרת מהילד. אמנם, אמנת האג טרם נכנסה לתוקף, ובוודאי שהיא אינה בעלת מעמד מחייב בדין במשפט הפנימי הישראלי, אך היא, ללא ספק, מחדדת, כאמור, את העקרונות הבסיסיים העומדים בבסיס סעיף 27 האמור. יש לציין, כי על רקע אמנות אלה, אף העלה ד"ר פרץ סגל את הטענה המשפטית, כי זכות הילד לתמיכה כלכלית היא בגדר זכות אדם אוניברסאלית, שחובת כל מדינה בה נמצא הילד לדאוג למימוש זכותו לתמיכה כלכלית ושהיא לא תסוכל כתוצאה מכך שהורה נמצא במדינה אחרת.¹²⁶

יישום אמנת האו"ם וחילחולה אל המשפט הפנים מדינתי הביאו, בין היתר, לשינוי בדיני מזונות הילדים במספר רב של מדינות. להלן נסקור את האופן שבו התפתחו דינים אלה בארה"ב, אנגליה, קנדה ואוסטרליה.

3.2 המשפט האנגלי

בדומה למשפט הבינלאומי, המשפט האנגלי עבר מהפך משמעותי ביחס לתפיסת מעמדו וזכויותיו של הילד. ה- Children Act, שחוקק ב-1989, ומסדיר שורה ארוכה של נושאים הקשורים בזכויות הילד,

¹²¹ הפנייה לרשות המרכזית במדינה בה נמצא החייב תבצע, באופן עקרוני, באמצעות מקבילתה במקום המגורים הרגיל של המבקש (שם, בפרק 3).
¹²² שם, בסעי' 5-6.
¹²³ שם, בסעי' 14-15.
¹²⁴ שם, סעי' 25 ו-29.
¹²⁵ שם, בסעי' 34.

¹²⁶ Peretz Segal & Myriam Miller, *The Interface between the U.N. Convention on the Rights of the Child and the Future Hague Conference Instrument on the International Recovery of Child Support and Other Forms of Family Maintenance*, 6 YEARBOOK OF PRIVATE INTERNATIONAL LAW 221 (2004).

אימץ נקודת מוצא שרווחת הילד ("welfare of the child") מהווה שיקול מכריע בכל עניין משפטי הנוגע אליו. כמו כן, מבליט החוק את אחריות ההורים כלפי הילד ומסדיר את אופן היווצרותה ורכישתה של "אחריות הורית".¹²⁷

3.2.1 השינוי במעמדו של הילד כבעל זכויות עצמאיות שהמשפט נדרש להבטיח את מימושו, השפיעה באופן משמעותי גם על דיני מזונות הילדים. בעבר נתפסה חובת המזונות כחלק מדיני המשפחה, ובתי המשפט דנו בה אגב ההסדרה המשפטית של יחסי בני הזוג עם פירוק נישואיהם, קרי, חלוקת הרכוש המשפחתי ופסיקת מזונות בן-זוג ("spousal support"). בתקופה זו החוק לא כלל קריטריונים מנחים בנוגע לשיעור מזונות הילדים, ולבתי המשפט היה שיקול דעת רחב מאד בעניין זה – דבר שהוביל לחוסר עקביות בקביעת שיעור המזונות. חמור מכך, מאחר ומזונות הילדים נתפסו כחלק שולי של נושא הסדרת יחסי הממון בין בני הזוג, הנטייה היתה לפסוק דמי מזונות נמוכים במיוחד, ולהסתפק באכיפה שטחית ולא ממצה של פסקי דין אלה.¹²⁸

מצב זה נמשך כל עוד נשמר מודל המשפחה ה"קלאסית" שבה הילדים חיים עם שני הוריהם, והתערבות המשפט בסוגיית מזונותיהם נדרשה רק במקרים של פירוק התא המשפחתי. במקרים המועטים יחסית שהילד נמצא בחזקתו של הורה אחד (להלן – "משפחה חד-הורית"), ניתן היה לפתור את מצוקת הילדים באמצעות תשלומי הרווחה, מבלי שהדבר יהפוך לנטל גדול מדי על הציבור. אולם, משנות ה-70 החל לעלות בהתמדה שיעור המשפחות החד-הוריות בבריטניה, וכבר ב-1991 19% מהמשפחות שבהן גדלו ילדים השתייכו לקבוצה זו. מתוכן, שני שלישי נזקקו לתמיכה של שירותי הרווחה הלאומיים.¹²⁹ המודל של דיני המזונות, שבו ההורה הלא-משמורן כמעט ואינו נושא באחריות למזונות ילדיו, הביא להתגברות העוני בקרב הילדים ולהגדלה משמעותית של הנטל על הקופה הציבורית. לפיכך, חוקקה בריטניה ב-1991 את ה-"Child Support Act" שמטרתו העיקרית הייתה להגדיר מחדש את היקף האחריות ההורית, ולמנוע מהורים את האפשרות להסיר מעצמם אחריות לתמיכה הכלכלית בילדיהם.¹³⁰

3.2.2 בחוק זה עוגנה באופן ברור חובת ההורים לשאת בתמיכה הכלכלית בילדיהם, והובהר כי "רווחת הילד" היא העיקרון המנחה המרכזי בנוגע לאופן מימוש החובה.¹³¹ כלומר, התמיכה הכלכלית בילדים אינה נתפסת יותר כספיח של הסדרת יחסי הממון בין בני הזוג עם פירוק נישואיהם, וכן הוכר מעמדה כחובה עצמאית ומהותית של כל הורה כלפי ילדיו. כפועל יוצא, ועל מנת לייעל את ההליך ולשפר את

¹²⁷ Children Act, 1989, c. 41 (Eng.)

¹²⁸ Belinda Fehlberg & Mavis Maclean, *Child Support Policy in Australia and the United Kingdom: Changing Priorities but a Similar Tough Deal for Children?*, 23 INT'L J. L. POL. & FAM. 1, 3 (2009)

¹²⁹ שם, בעמ' 2; להרחבה על מאפייני המשפחות החד-הוריות בבריטניה ראו גם Christine Skinner & Jacqueline Davidson, *Recent Trends in Child Maintenance Schemes in 14 Countries*, 23 INT'L J. L. POL. & FAM. 1, 25 (2009)

¹³⁰ Fehlberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 5.
¹³¹ Child Support Act, 1991, c. 48, § 1-2 (Eng.)

ההגנה על זכויות הילד תוך מיצוי האחריות ההורית, הומר שיקול הדעת שניתן בעבר לבתי המשפט בנוסחה קשיחה הקובעת רף מינימום אחיד לדמי התמיכה הכלכלית בילדים, תוך התחשבות בהכנסה הזמינה של שני ההורים, מספר הילדים וכיוצא באלה.¹³²

מאפיינים בולטים של הנוסחה האנגלית:

על מנת להגן על ההורים ולהבטיח שהתמיכה בילדיהם לא תמנע מהם את האפשרות להתקיים בכבוד, שיעור התמיכה הכלכלית בילדים מחושב בהתאם להכנסתם הפנויה המשותפת – לאחר ניכוי הסכום הדרוש להבטחת קיומם שלהם.

הנוסחה מתחשבת בהכנסתו של ההורה המשמורן, אך מעניקה לה משקל זעום, ולכן דמי התמיכה הכלכלית שישלם ההורה הלא-משמורן מושפעים, בפועל, בעיקר מגובה הכנסתו.¹³³

במידה והילד נהנה מקצבאות סוציאליות ("child benefit"), דמי התמיכה הכלכלית שהוא יקבל ינכו מקצבה זו. למעשה, זהו מנגנון שמבטיח כי ההורים הם אלה שיישאו בנטל העיקרי של התמיכה בילדים, בעוד המדינה תתערב רק כשהם אינם מסוגלים למלא את חובתם.¹³⁴

3.2.3 ראוי לציין כי בעקבות אימוץ הנוסחה הקשיחה לחישוב התמיכה הכלכלית בילדים, הופקעה מבתי המשפט הסמכות לדון בעניין, והיא הועברה לרשות מנהלית מיוחדת, ה-Child Support Authority. צעד זה הוזיל את העלויות הכרוכות בהליך ואפשר גם למבקשים שמצבם הכלכלי אינו שפיר לעמוד על זכויות ילדיהם.¹³⁵ יצוין כי אף במסגרת הליכי הערעור בתי המשפט אינם ממלאים תפקיד משמעותי, והליכים אלה מתנהלים בעיקרם בפני ה-Child Support Appeal Tribunal, שהוא גוף מנהלי הפועל במסגרת ה-CSA. ערעורים על החלטת ערכאה זו אף הם אינם נידונים בבתי המשפט, אלא בפני גורם עצמאי ה-Child Support Commissioner, שעוסק בערעורים בעלי אופי משפטי. רק במקרים חריגים ניתן יהיה לשוב ולערער על החלטת הנציב בבתי המשפט ה"רגילים" – וזאת בכפוף למתן היתר לכך על ידי הנציב או בית המשפט המוסמך.¹³⁶

ה-CSA נהנה מסמכויות רחבות שהופקדו בידו לשם מימוש המטרה העיקרית של פסיקת דמי התמיכה הכלכלית בילדים וגבייתם מן ההורה הלא-משמורן. כך, למשל, הוא רשאי לדרוש מרשויות אחרות מידע אודות מקום מגוריו של החייב, הכנסותיו והרכושו שלו, וכיוצא באלה.¹³⁷ יתר על כן, בתום שלב

¹³² שם, Sch.1.

¹³³ אם כי משקל הכנסת ההורה המשמורן אפסי; ראו Fehlgberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 10.

¹³⁴ שם, בעמ' 9-10.

¹³⁵ למעשה, מלבד קביעת שיעור התמיכה הראשוני ה-CSA אחראית גם על ביצוע הערכה מחודשת אחת לפרק זמן קצוב, ועל

עדכון דמי התמיכה במידה וחל שינוי נסיבות רלוונטי; Child Support Act, לעיל ה"ש 131, סע' 16-17.

¹³⁶ שם, בסע' 25.

¹³⁷ שם, בסע' 14-15 וב- Sch. 2.

ה"הערכה" של דמי התמיכה הכלכלית בילדים שעל ההורה הלא-משמורן לשלם, אם אותו הורה אינו מוכן למלא את חובתו נתונות בידי הרשות סמכויות אכיפה מרחיקות לכת. סנקציה מרכזית היא האפשרות להורות למעסיק לקזז ממשכורתו של החייב את הסכום של התמיכה הכלכלית בילדים ולהעבירו לרשויות.¹³⁸ כמו כן, ה-CSA עשויה לפנות לבתי המשפט ולדרוש הוצאת צו חבות אותו ניתן יהיה לאכוף באמצעות מכירה של נכסים השייכים לחייב – בדומה להליכי הגבייה הנהוגים במקרה של חוב כספי אחר. במידה ואמצעים אלה לא הביאו לפתרון הבעיה, הרשות רשאית לפנות לבתי המשפט ולדרוש הפעלת סנקציה של מאסר כנגד ההורה החייב, ובלבד שתוכיח שאי-התשלום נובע מחוסר רצון לציית לדרישות החוק ולא מהעדר אמצעים.¹³⁹

3.2.4 המהפך שחל בתפיסת מזונות הילדים הביא, לראשונה, להשוואת מעמדם של ילדים שנולדו מחוץ לנישואין ("out of wedlock child") לכאלה שנולדו במסגרת הנישואין. כמו כן, השיעור הממוצע של דמי המזונות כמעט והוכפל, ואחוזי הגבייה החלו לעלות בצורה עקבית, אף אם איטית למדי.¹⁴⁰ עם זאת, השיטה החדשה זכתה לביקורת רבה בשל מספר פגמים שנפלו בה. ראשית, ההורים הלא-משמורנים סברו ששיעור התמיכה הכלכלית בילדים גבוה מדי ואינו מתחשב דיו בזכותם שלהם לחיים בכבוד. יתר על כן, לדברי המבקרים מהפכת ה-CSA כלל לא שיפרה את מצב הילדים, שכן ילד שזכה לתמיכה הכלכלית בילדים מהוריו איבד את הסיוע מגורמי הרווחה הממשלתיים – ועל כן הגורם היחיד שיצא נשכר כתוצאה מהשינויים הוא קופת המדינה. תחושות אלה, לצד חוסר היעילות של הגוף החדש והנוסחה הסבוכה והלא נהירה שאומצה לחישוב המזונות, הביאו לתפקוד חלקי בלבד של ה-CSA ולביקורת ציבורית מתמשכת על הרפורמה מ-1991.¹⁴¹

כתוצאה מכך התבצעו התאמות שונות במודל הראשוני, ובשנת 2000 אומצה נוסחה שקופה וברורה יותר, על פיה ההורה הלא-משמורן חייב בתמיכה כלכלית בסך של 15% מהכנסתו השבועית עבור הילד הראשון – שיעור שעולה, בהתאם למספר הילדים, עד לרף מקסימלי של 25% מההכנסה.¹⁴² בנוסף, החקיקה החדשה מתחשבת בצורכי ילדי משפחתו הנוכחית של ההורה הלא-משמורן, ואף מעניקה להם עדיפות מסוימת: דמי התמיכה הכלכלית בילדי המשפחה הראשונה יחושבו רק לאחר שמהכנסה הרלוונטית ינוכה הסכום המיועד לילדי המשפחה השנייה.¹⁴³ כמו כן, מתוך שאיפה לעודד הורות משותפת מאפשר כעת החוק לקזז עד מחצית התמיכה הכלכלית בילדים, במידה וההורה הלא-משמורן חולק את נטל הטיפול בהם עם ההורה המשמורן. לכן, כאשר הילדים מצויים באחריות ההורה הלא-משמורן במשך 52

¹³⁸ שם, בסע' 31.

¹³⁹ שם, בסע' 40.

¹⁴⁰ Fehlgberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 12.

¹⁴¹ שם, בעמ' 11-12; ראו גם Nick Wikeley, *Child Support Reform in the United Kingdom* (2006) www.uea.ac.uk/swp/iccd2006/Presentations/tues_pm/ps3%20Child%20support%20reform/Wikeley%20summary.pdf.

¹⁴² Child Support, Pensions and Social Security, 2000, c. 19, Sch. 1 (Eng.).

¹⁴³ שם, Sch. 1 § 2.

לילות ומעלה תקווה שביעית מהתמיכה הכלכלית שבה הוא חייב, ושיעור הקיזוז יגדל ככל שהילדים מצויים מספר רב יותר של לילות תחת אחריות ההורה הלא-משמורן.¹⁴⁴

3.2.5 יצוין כי לצד הנוסחה הבסיסית, וכדי להקנות לרשויות גמישות מסוימת בקביעת התמיכה הכלכלית בילדים, מעוגנות בחוק מספר נוסחאות משניות, המתחשבות במצבו הכלכלי של ההורה הלא-משמורן ומאפשרות להטיל עליו תשלומים מופחתים.¹⁴⁵ עם זאת, החקיקה החדשה אינה מייחסת כל חשיבות להכנסת ההורה המשמורן, ומבססת את קביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים אך ורק על הכנסתו של ההורה הלא-משמורן.

מעבר לשינויים "תוכניים" אלה, נערכו במהלך השנים שינויים מבניים בגוף המרכז את הטיפול במזונות הילדים, וכיום ה-Child Maintenance and Enforcement Commission מטפלת, לבדה בפעולות הליבה של ה-CSA, קרי, גבייה ואכיפה של המזונות בהתאם לנוסחאות, גם בהליכי גישור ובקידום האחריות ההורית.¹⁴⁶ על פי נתונים שפורסמו לאחרונה התצורה הנוכחית של דיני התמיכה הכלכלית בילדים מביאים לשיעורי גבייה גבוהים למדי וההליך מהיר משהיה אי-פעם.¹⁴⁷ עם זאת, הממשלה הבריטית דנה כעת בשינויים נוספים במטרה להרחיב עוד יותר את מעגל הילדים הנהנים מהסדר יעיל של קביעת וגביית דמי התמיכה הכלכלית בילדים.¹⁴⁸

3.3 המשפט האוסטרלי

ההתפתחויות במשפט האוסטרלי בהקשר של מזונות הילדים, דומות למדי, בקוויהן הכלליים, לאלה שחלו במשפט האנגלי.

עד הרפורמה בשלהי שנות ה-80, הסמכות להטיל חובת מזונות על ההורה הלא-משמורן הופקדה בידי בתי המשפט האוסטרליים, והם נהגו לקבוע את שיעור המזונות על פי שיקול דעתם – בהתאם לנסיבותיו הקונקרטיות של העניין שהובא בפניהם. במידת הצורך, היה על ההורה המשמורן לשוב ולפנות לבית המשפט על מנת לעדכן את שיעור המזונות, או לבקש סעד של אכיפה כנגד ההורה הסרבן.

3.3.1 אכן, כמו בבריטניה, גם באוסטרליה הגידול החד במספרן של המשפחות החד-הוריות, והזינוק בשיעורי העוני בקרבן, הביאו לביקורת גוברת והולכת על השיטה הקיימת – לאור יעילותה המפוקפקת

¹⁴⁴ שם, Sch. 1 § 7.

¹⁴⁵ שם, Sch. 1.

¹⁴⁶ Child Maintenance and Enforcement Commission, ANNUAL REPORTS AND ACCOUNTS 2010/11, 19

(2011) www.childmaintenance.org/en/pdf/annual-report/report-and-accounts-10-11.pdf; עם הזמן חלו

שינויים מסוימים בנוסחאות, אך הנחות היסוד עדיין זהות (ראו Child Maintenance and Other Payments Act, 2008, (c. 6 (Eng.)).

¹⁴⁷ ANNUAL REPORTS, לעיל ה"ש 146, בעמ' 12-14.

¹⁴⁸ שם, בעמ' 9.

והקשיים שהציבה למשפחה החד-הורית. ראשית, לאור מצבן הכלכלי הרעוע של מרבית המשפחות החד-הוריות, עלויות ההליך השיפוטי הכבידו מאד על האפשרות על עצם האפשרות לפתוח בהליך לקבלת דמי מזונות; שנית, שיעור המזונות שפסקו בתי המשפט היה, בדרך כלל, נמוך במיוחד ולא ענה על הצרכים הריאליים של גידול הילדים. לבסוף, גם במידה והורה-משמורן צלח בהצלחה את ההליך השיפוטי ונפסקו לזכותו דמי מזונות, העדר אמצעי אכיפה יעילים הפך את התשלום לוולונטרי בעיקרו. למעשה, נתונים מלמדים כי בראשית שנות ה-80 נהנו רק כ-30% מהמשפחות החד-הוריות מתשלומי מזונות,¹⁴⁹ ואף זאת בשיעור נמוך במיוחד. כפועל יוצא, העמיק העוני בקרב ילדים למשפחות החד-הוריות, ובמקביל הלך וגדל הנטל המוטל על רשויות הרווחה הציבוריות. לצד הביקורת על חוסר היעילות של השיטה הקיימת, תקפו המבקרים גם את חוסר העקביות בפסיקה בנוגע לשיעור המזונות – כתוצאה מהעדרם של קווים מנחים ברורים בעניין.¹⁵⁰

על רקע ביקורת זו באה לעולם הרפורמה ב- Child Support (Assessment) Act 1989, אשר מטרתה היו להטיל על שני ההורים את החובה לשאת במזונות ילדיהם, ובמקביל, לייעל את הליכי ההערכה והגבייה כדי להביא לשיפור מצבם הכלכלי של הילדים ולהפחתת העלויות המוטלות על המדינה. לשם כך, הוציא החוק החדש את ההכרעה בעניין שיעור התמיכה הכלכלית בילדים מידי בתי המשפט, והעביר אותה לגוף מנהלי הפועל על פי נוסחה מובנית שבעזרתה ניתן לקבוע בקלות ובמהירות את גובה דמי המזונות שעל ההורה הלא-משמורן לשלם.¹⁵¹ נוסחה זו קובעת כי ההורה הלא-משמורן יידרש לשלם עבור התמיכה הכלכלית בילדיו חלק קבוע ממשכורתו – בהתאם למספר הילדים שבמזונותיהם הוא חייב. כך, עבור ילד אחד יש להקצות תמיכה בשיעור של 18% מהכנסת ההורה הלא משמורן, ושיעור זה עשוי להאמיר עד 36% עבור חמישה ילדים או יותר.¹⁵² אמנם, כדי לאזן בין החובה ההורית ובין הרצון להבטיח תנאי קיום מינימאליים להורה הלא-משמורן עצמו, דמי התמיכה הכלכלית מחושבים רק ביחס להכנסתו הפנויה של אותו הורה – לאחר ניכוי סכום שיש בו כדי להבטיח את קיומו העצמאי, ואת קיומם של התלויים בו.¹⁵³ את הנוסחה האוסטרלית הראשונית ניתן לאפיין, אפוא, באמצעות העקרונות הבאים:

מתן חשיבות מרכזית להכנסה של ההורה הלא-משמורן בקביעת דמי התמיכה הכלכלית הנדרשים. אכן, הכנסה גבוהה של ההורה-המשמורן עשויה להביא להפחתה מסוימת בדמי התמיכה שעל ההורה הלא-

¹⁴⁹ Child support agency: 1999 Legislative Reform www.csa.gov.au/legal/1999.php

¹⁵⁰ Fehlgberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 3 - 10.

¹⁵¹ Child Support (Assessment) Act 1989, C2004C02696, Part 4,

www.comlaw.gov.au/Details/C2004C02696

¹⁵² שם, בסע' 37-38.

¹⁵³ שם, בסע' 39.

משמורן לשלם, אך לא זו בלבד שמדובר בהפחתה מוגבלת, אלא שגם היא תופעל רק במידה והכנסת ההורה המשמורן גבוהה באופן משמעותי מההכנסה הממוצעת במשק.¹⁵⁴

מתן משקל מהותי למספר הילדים בגינם נדרשים תשלומי התמיכה הכלכלית.

התחשבות בעלויות הקיום הבסיסי של ההורה הלא-משמורן – עד כדי מתן פטור מלא מדמי התמיכה הכלכלית כאשר הכנסתו אינה עומדת ברף המינימום שנקבע בחוק.¹⁵⁵

3.3.2 יש לציין כי על אף הקמת הרשות המנהלית והפקדת הסמכות לקביעת דמי התמיכה הכלכלית בילדים בידיה, החוק האוסטרלי הותיר לבתי המשפט מעמד משמעותי, וכל אחד מן הצדדים רשאי היה לערער בפניהם על החלטות הרשות באשר לעצם החבות במזונות – כמו גם בנוגע לשיעורם.¹⁵⁶ בדרך כלל מדובר בערעורים על כך שהרשות לא הפעילה כהלכה את הנוסחה הקבועה, אולם יש מקום גם לערעורים שבהם נדרש בית המשפט לבקר את הנוסחה עצמה, ולקבוע, על פי שיקול דעתו, כי יש מקום לחרוג ממנה בנסיבות העניין. כך, למשל, צרכים מיוחדים של ילד נוסף שבאחריות ההורה הלא-משמורן עשויים להביא להפחתת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים, ולהפך – במידה והילד שבמזונותיו דנים הוא בעל צרכים מיוחדים, בית המשפט עשוי להגדיל את דמי התמיכה הכלכלית בילדים שעל ההורה הלא-משמורן לשלם.¹⁵⁷ אם כן, לצד הרצון לקבוע נוסחה נוקשה שתאיץ את הליך קביעת דמי התמיכה הכלכלית בילדים ותפשט אותו, שמר המחוקק האוסטרלי על גמישות מסוימת והותיר לבתי המשפט אפשרות להתערב במקרים חריגים.

3.3.3 רפורמה זו נתקלה, על אף יתרונותיה, בביקורת ציבורית רחבה – בעיקר מצדם של ההורים הלא-משמורנים, אשר סברו כי הם מופלים על ידה לרעה.¹⁵⁸ בעקבות הביקורת החל המחוקק האוסטרלי בתהליך של שינוי אשר במסגרתו עודכנה הנוסחה שהוצגה לעיל והופחתו דמי המזונות שעל ההורים הלא-משמורנים לשלם בפועל.¹⁵⁹ הנוסחה האוסטרלית העדכנית מבוססת על שמונה שלבים, כדלקמן:¹⁶⁰

¹⁵⁴ ב-1999 נקבע סכום מינימום של תמיכה כלכלית גם ביחס להורים שמצבם הכלכלי גרוע, וזאת במטרה להעמיק ולחדד את התפיסה בדבר אחריות ההורים כלפי ילדיהם (Fehlberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 11).

¹⁵⁵ שם, בעמ' 9; כאמור, ב-1999 נקבע כי בכל מקרה ישא ההורה הלא-משמורן בחובת תמיכה מינימלית. אכן, סע' 3 ל-Child Support (Assessment) Act, לעיל ה"ש 151, מדגיש שהחויבות לקיום העצמי של ההורה קודמת למזונות הילדים.

¹⁵⁶ "Departure order" - שם, Part 7 Division 4; ראו גם Fehlberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 6.

¹⁵⁷ Child Support (Assessment) Act, לעיל ה"ש 151, בסע' 117.

¹⁵⁸ הרפורמה הביאה, אמנם, לשיפור במצבם הכלכלי של ילדים למשפחות חד-הוריות והפחיתה בצורה ניכרת את ההוצאות של שירותי הרווחה, אך פגעה באוכלוסיית ההורים הלא משמורנים (Fehlberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 11).

¹⁵⁹ שם, בעמ' 18.

¹⁶⁰ Child Support (Assessment) Act, לעיל ה"ש 151, בסע' 35.

(1) חישוב הכנסתו הפנויה של כל אחד מן ההורים, לאחר ניכוי הסכום הנדרש לקיומו העצמי. במידה ויש להורה הלא-משמורן משפחה שנייה ובה ילדים התלויים בו (dependent children), ינוכו מההכנסה המחושבת גם הסכומים הנדרשים להבטחת קיומם.

(2-3) על בסיס הממצאים בשלב 1, יחושבו ההכנסה המשותפת של שני ההורים והאחוז היחסי שכל אחד מהם תורם לה.

(4) חישוב חלקו היחסי של כל אחד מן ההורים בטיפול בילדים, בהתאם למספר הלילות שבהם הילדים מצויים תחת אחריותו.¹⁶¹

(5) לאור הממצאים בשלב 4, יחושב חלקו היחסי של כל הורה בעלויות גידול הילדים בהתאם לטבלה המופיעה בחוק.¹⁶²

(6) לאחר מכן, מופחת מחלקו היחסי של כל הורה בהכנסה המשותפת (שלב 3) חלקו היחסי בעלויות גידול הילדים (שלב 5), ובהתאם לכך נקבע ה- "child support percentage", קרי, חישוב אחוז ההשתתפות של כל הורה בתמיכה הכלכלית. יצוין, כי המשקל המשמעותי הניתן לטיפול בילדים נועד לעודד הורות משותפת ולהעניק להורה הלא-משמורן תמריץ לשמירת יחסי הורות עם ילדיו.¹⁶³

(7) נוסחה לחישוב עלויות הגידול של הילדים, על פיה עלויות אלה מהוות אחוז קבוע מהכנסתם המשותפת של ההורים – וככל שההכנסה גבוהה יותר, האחוז היחסי המוקצה לצורכי הילדים קטן יותר. יש לציין כי המחוקק האוסטרלי מייחס חשיבות לגילם של הילדים מתוך הבנה שעלויות הגידול של ילדים בגיל 13 ומעלה גבוהות מאלה של ילדים קטנים יותר. כמו כן, ניתן משקל רב למספר הילדים, אם כי העלויות המחושבות עבור הילד השני והשלישי נמוכות באופן משמעותי בהשוואה לאלה של הראשון.¹⁶⁴

(8) שלב הסיכום: ההורה שנקבע לגביו נתון חיובי בשלב 6 של החישוב יחויב לשלם דמי תמיכה כלכלית בילדים על פי המכפלה של ה- child support percentage * עלויות הגידול של הילדים (כפי שחושבו בשלב 7).

על פי נוסחה זו, עלויות גידול הילד נקבעות כפועל יוצא של הכנסתם המשותפת של הוריו (שלב 2 ו-7). במקביל, אנו משקללים את חלקו היחסי של כל הורה בהכנסה המשותפת (שלב 3), עם תרומתו לטיפול בילדים (שלב 5-4), וכך קובעים את האחריות היחסית לדמי התמיכה הכלכלית בילדים

¹⁶¹ שם, Part 5, Division 4.

¹⁶² שם, בסעי' 55C.

¹⁶³ Fehlgberg & Maclean, לעיל ה"ש 128, בעמ' 14.

¹⁶⁴ החוק הנוכחי, לעיל ה"ש 160, בסעי' 55G ו- 55H.

"child support percentage"; שלב 6). לבסוף, יחושב מי מההורים ישלם את דמי התמיכה הכלכלית בילדים למשנהו בהתאם לנוסחה המופיעה בשלב הסיכום. השינויים המעוגנים בנוסחה החדשה, קרי, המשקל הרב יותר שניתן להכנסת ההורה-המשמורן ולסוגיית הטיפול בילדים, מביאים, לרוב, להפחתה משמעותית של גובה התמיכה הכלכלית שעל ההורה הלא-משמורן לשלם, ומסייעים ביצירת מערכת איסוף וגבייה יעילה יותר – כפי שנראה להלן.

3.3.3.1 שינוי נוסף שבא לידי ביטוי במסגרת הרפורמות האחרונות נוגע למאזן הכוחות שבין בתי המשפט והרשויות המנהליות. מעמד המשמעותי של בתי המשפט האוסטרליים כערכאות ערעור על קביעת דמי התמיכה הכלכלית בידי הרשויות המנהליות נפגע מאד, וכיום ה-*CSA* היא הכתובת לבקשות של הצדדים לסטות מהנוסחאות הקבועות. לא זו בלבד, אלא שערעורים על החלטות הרשות בעניין מופנים, ככלל, ל-*Social Security Appeals Tribunal - SSAT*, ורק במקרים חריגים הם מוגשים לבתי המשפט. מדובר, אפוא, במגמה מובהקת של העברת הטיפול בתמיכה הכלכלית בילדים אל הרשויות המנהליות – על חשבון בתי המשפט ה"רגילים".¹⁶⁵

3.3.4 לצד העיסוק העיקרי בקביעת הנוסחאות לחישוב דמי התמיכה הכלכלית בילדים, החוק האוסטרלי נדרש גם להסדרת הליכי הגבייה והאכיפה שלהם. ה-*Child Support Act (Registration and Collection) Act 1988* הכריז על הקמת ה-*Child Support Authority - CSA*, כרשות מנהלית ייעודית שבידיה מצוי הטיפול בגביית דמי המזונות, והפקיד בידה מגוון של אמצעי גבייה אפשריים. כך, למשל, ה-*CSA* רשאית לנכות את דמי המזונות ממשכורתו של החייב, ולהורות למעסיקו להעביר את הסכום אל הרשות – ממנה הוא יועבר אל ההורה-המשמורן.¹⁶⁶ באופן דומה, ניתן לקזז את דמי המזונות מקצבאות וגמלאות שונות להן זכאי החייב, ואף לעקל נכסים בבעלותו המצויים בידי צד שלישי.¹⁶⁷

בנוסף לאמצעי הגבייה הללו, החוק מאפשר ל-*CSA* לנקוט סנקציות משמעותיות כנגד הורים המעכבים את התשלום. ראשית, כל עיכוב שכזה כרוך בקנס המוטל על החייב – אם כי רשם ה-*CSA* רשאי למחול על הקנס במידה וסבר שהנסיבות מצדיקות זאת.¹⁶⁸ שנית בסמכות הרשם להוציא צו עיכוב יציאה ולמנוע מהורה הסרבן לעזוב את אוסטרליה עד שיפרע את חובו.¹⁶⁹ במקרים חריגים במיוחד, בית-המשפט רשאי

¹⁶⁵ שם, סע' 98 ו-100; *Fehlberg & Maclean*, לעיל ה"ש 128, בעמ' 6-7; *Social Security Appeals Tribunal*,

Role of the SSAT in Child Support Matters www.ssat.gov.au/child-support-reviews/role.aspx

¹⁶⁶ *Child Support Act (Registration and Collection) Act 1988, C2011C00777, Part IV*

¹⁶⁷ שם, Part V.

¹⁶⁸ שם, בסע' 67.

¹⁶⁹ שם, Part VA.

אף לאסור אדם המפר צו הורות על אי תשלום התמיכה הכלכלית בילדים (parenting order for child maintenance) בשל "בזיון בית המשפט".¹⁷⁰

על פי דין וחשבון שפורסם ב-2010, שיעורי הגבייה באמצעות Child Support Program - CPS עמדו על קרוב ל-92%, והם נמצאים בעלייה מתמדת בשנים האחרונות. נתון זה מתייחס, כמובן, לגבייה הנעשית באמצעות הרשויות, אך בפועל – במידה רבה, תודות למאמצי הרשות – מרבית ההורים בוחרים להגיע להסדרי תשלום "פרטיים", דבר המפחית את המתח ביניהם ומבטיח את זכויות הילדים.¹⁷¹

3.4 המשפט הקנדי

3.4.1 בתי המשפט הקנדים נהגו בעבר לקבוע את שיעור התמיכה הכלכלית בילדים על-פי שיקול דעתם, בהתאם לנסיבות המקרה הקונקרטי שבא בפניהם. אולם, מצב זה עורר, מאז שלהי שנות ה-80, ביקורת ציבורית גוברת והולכת הדומה, בעיקרה, לזו שהושמעה בבריטניה ובאוסטרליה. ראשית, טענו המבקרים, שיעור התמיכה שהטילו בתי המשפט על ההורה הלא-משמורן נמוך מדי ואין בו כדי לספק כהלכה את צרכי הילד. יתר על כן, מאחר ובמסגרת מודל זה בתי המשפט נהגו משיקול דעת רחב ופעלו ללא קווים מנחים ממשיים, נוצר, באופן בלתי נמנע, מצב של חוסר ודאות וחוסר עקביות בנוגע לשיעור התמיכה הכלכלית בילדים. עמימות זו פגעה בנכונות ההורים להגיע להסכמה וולונטרית על גובה התמיכה, ועודדה אותם לפנות להליכים משפטיים בתקווה שבתי המשפט יורו על שיעור תמיכה המתאים יותר לאינטרס שלהם. כתוצאה מכך, עלו מאד ההוצאות הכרוכות בגירושין, גבר העומס על בתי המשפט העוסקים בדיני משפחה – וחמור מכל, התעצם הקרע בין בני הזוג ופחתה נכונותם לשתף פעולה בגידול ילדיהם. כמו כן, נמתחה ביקורת על יעילות אמצעי הגבייה והאכיפה של דמי התמיכה הכלכלית בילדים.¹⁷²

חוסר הנחת מדרך זו של קביעת התמיכה הכלכלית בילדים הביאה לשינוי חוק הגירושין Divorce Act 1985 (להלן: "חוק הגירושין"), ולקביעת נוסחה קשיחה ופשוטה לחישוב גובה התמיכה הכלכלית בילדים שעל ההורה הלא-משמורן לשלם. זאת, בהסתמך על שני משתנים בלבד: גובה ההכנסה שלו ומספר הילדים שבמזונותיהם הוא נדרש לשאת. הטבלאות שעובדו על ידי הממשל הפדראלי בהתאם לנוסחה זו (Federal Child Support Guidelines) (להלן: "קווים מנחים"), מבטיחות, אפוא, ודאות ועקביות

¹⁷⁰ יעל סימנדז-יועז ועינב יעקב "אכיפת מזונות במדינות העולם – סקירה משווה: קנדה, אוסטרליה, ארצות הברית, אנגליה" (2010) www.israelbar.org.il/article_inner.asp?pgId=105506&catId=1771 (להלן: "סקירה משווה").
¹⁷¹ Australian Government, *Department of Human Services Annual Report*, Chapter 3 (2010) www.humanservices.gov.au/spw/corporate/publications-and-resources/annual-report/resources/0910/dhs-annual-report-0910-full-report.pdf
¹⁷² Department of Justice, *Children Come First: A Report to Parliament Reviewing the Provisions and* www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-Operation_of_the_Fedrael_Child_Support_Guidelines_-_Volume_1_bib/rep-rap/2002/tp/v1/v1_1.html

בפסיקת התמיכה הכלכלית בילדים, ומצמצמות מאד את שיקול הדעת של בתי המשפט.¹⁷³ מלבד שני משתנים עיקריים אלה ראוי להתייחס למספר עקרונות נוספים הבאים לידי ביטוי בנוסחה. ראשית, הכרה ברף מינימום של הכנסה אשר הורה המצוי מתחתיו כלל אינו מחויב לתמוך כלכלית בילדיו.¹⁷⁴ שנית, הגבלת ההקצאה האוטומטית של אחוז מההכנסה לטובת התמיכה הכלכלית בילדים, כך שהכנסה העולה על רף המקסימום שנקבע (נכון להיום מדובר על הכנסה שנתית של 150,000 דולרים קנדיים) אינה מובאת בחשבון לצורך קביעת דמי התמיכה בילדים. ההנחה שביסוד קביעה זו היא שהכנסה גבוהה מרף זה אינה משפיעה על היקף ההוצאות לצרכי הילדים, ולכן אין להתחשב בה בקביעת גובה התמיכה הכלכלית שבה חייב ההורה הלא-משמורן.¹⁷⁵ שלישית, כשישנן "הוצאות חריגות" שההורה המשמורן אינו יכול לעמוד בהן לבדו, בית המשפט רשאי להגדיל את שיעור התמיכה הכלכליים בילדים המוטל על ההורה הלא-משמורן, ובלבד שהדבר יעלה בקנה אחד עם העיקרון לפיו על ההורים לשאת בנטל באופן פרופורציונאלי להכנסתם.¹⁷⁶ איזון דומה יתבצע במקרים של "משמורת משותפת", לגביה הטבלאות אינן נותנות מענה הולם לשאלת שיעור התמיכה הראוי, ועל כן יש להתחשב בנסיבותיו הקונקרטיים של כל מקרה.¹⁷⁷

3.4.2 אכן, כפי שעולה מן העקרונות שנקבעו בחוק הגירושין, בתי המשפט אינם מוגבלים לחלוטין לטבלאות הקובעות את דמי התמיכה הכלכלית בילדים, והחוק מעניק להם סמכות לסטות מהנוסחה הסטנדרטית בנסיבות שבהן, על פי שיקול דעתם, השפעת מכלול ההסדרים הכלכליים שבין בני הזוג על הילד מחייבת סטייה שכזו.¹⁷⁸ כמו כן, בסמכותם לאשר הסכם מזונות שההורים הגיעו אליו גם אם הוא אינו בגובה הסכום על פי הנוסחה – ובלבד שמדובר בהסדר "סביר" בהתחשב בטובת הילד.¹⁷⁹ המצב הנוהג בקנדה הוא, שבמקרים "רגילים" בתי המשפט כפופים לטבלאות ונדרשים לפסוק בהתאם להן, אך במצבים חריגים הם רשאים להפעיל שיקול דעת ולסטות מהנוסחה הקבועה.¹⁸⁰

¹⁷³ ראו סעי' 15.1 – Divorce Act, R.S.C., 1985, c. 3 (2nd Supp.) (להלן: חוק הגירושין), ו-Federal Child Support Guidelines, SOR/97-195 (2009) www.canlii.org/en/ca/laws/regu/sor-97-175/latest/sor-97-175.html (להלן: קווים מנחים).

¹⁷⁴ שם, סעי' 25(2) ובטבלאות החישוב המצורפות.

¹⁷⁵ שם, בסעי' 4; אכן, אם ביהמ"ש סבור ששקלול של צרכי הילדים והכנסות ההורים מחייב הגדלת המזונות גם על חשבון ההכנסה היתרה הוא רשאי לעשות זאת.

¹⁷⁶ שם, בסעי' 7.

¹⁷⁷ שם, בסעי' 9.

¹⁷⁸ סעי' 15.1(5) לחוק הגירושין, לעיל ה"ש 173; עם זאת, במקרה של סטייה מהקווים המנחים על ביהמ"ש לנמק את החלטתו בפסק הדין (שם, בסעי' 15.1(6)).

¹⁷⁹ שם, בסעי' (8)-(7) 15.1; ראו גם York University, *A Comparative Study of Child Maintenance Regimes: Questionnaire for National Informants – Canada Response*, 14 (2006) www.york.ac.uk/inst/spru/research/childsupport/Canada.pdf (להלן: Canada Response); עוד על מחקר זה ראו CHRISTINE SKINNER, JONATHAN BRADSHAW & JAQUELINE DAVIDSON, CHILD SUPPORT POLICY: AN INTERNATIONAL PERSPECTIVE 12 (2007) (להלן: CHILD SUPPORT POLICY).

¹⁸⁰ עפ"י נתוני משרד המשפטים הקנדי שיעור המקרים שבהם ביהמ"ש סוטה מהנוסחה גבוה למדי ומגיע עד למעלה מ-40% במקצת הטריטוריות. ראו Table 1 ב-www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/lib-bib/rep-rap/2002/rp/v1/v1_1.html.

רפורמה זו פתרה, לדעת המחוקק הקנדי, את הבעייתיות במודל הקודם, הואיל ויש בה כדי להבטיח מתן יחס שוויוני ועקבי לילדים הזקוקים לתמיכה כלכלית, ליעיל את הליך קביעת דמי התמיכה הראויים – ואף להפחית את המתח בין ההורים. כמו כן, היא מגינה על הילדים ומבטיחה תמיכה כלכלית גבוהה דיה כדי לאפשר להם לשמור על רמת חיים נאותה לאחר פרידת הוריהם.¹⁸¹ אכן, ניתוח דומה של המחוקקים הפרובינציאליים בקנדה, הביא לאימוץ הקווים המנחים הפדראליים, בשינויים מינוריים כאלה ואחרים, על ידי מרבית הפרובינציות.¹⁸² יתר על כן, אף שהחקיקה הפדראלית מתייחסת רק להורים שהיו נשואים בעבר, הפרובינציות מפעילות, מיוזמתן, את הנוסחה הקבועה גם ביחס לילדים של הורים שמעולם לא נישאו ואף לא חיו תחת אותה קורת גג.¹⁸³ חשוב לציין כי המעבר לנוסחה קבועה וצמצום מרחב שיקול הדעת של בית המשפט הביא להפעלת פיילוט בכמה מן הפרובינציות, שעל פיו עדכון דמי התמיכה הכלכלית הראשוניים יתבצע באמצעות גוף מנהלי – ללא צורך בפנייה מחודשת לבית המשפט.¹⁸⁴

3.4.3 לצד הרפורמה בנוגע לאופן חישוב גובה התמיכה הכלכלית בילדים, הקימו הקנדים מערך אכיפה רחב על מנת לשפר את הגבייה, וכיום פועלות בכל הפרובינציות סוכנויות מדינתיות ייעודיות שתפקידן לאכוף את התשלומים (MEP – Maintenance Enforcement Program). מערך זה נכנס לפעולה כאשר ישנו פסק דין בנוגע לדמי התמיכה הכלכלית בילדים, או, לחלופין, כשבית המשפט העניק תוקף מחייב להסכם בין ההורים. במקרים אלה התשלומים של ההורה הלא-משמורן מועברים אל רשות הגבייה וזו מעבירה אותם אל ההורה המשמורן.¹⁸⁵ לעומת זאת, כאשר ההורים מגיעים ביניהם להסכמה "פרטית" התשלום מועבר ישירות מההורה הלא-משמורן להורה המשמורן, ללא מעורבות של הרשויות.¹⁸⁶

על פי החוק הקנדי, תפקידו של הממשל הפדראלי במערך האכיפה כולל הספקת מידע שיסייע באיתור ההורה הלא-משמורן, "יירוט" קצבאות או משכורות פדראליות שיועדו לחייב והעברתן אל ה-MEP הפרובינציאלי לצורך תשלום להורה המשמורן. כמו כן, ישנן סנקציות שהממשל הפדראלי יכול להפעיל ישירות נגד ההורה החייב – דוגמת שלילת רישיונות נהיגה, רישיונות מקצועיים וכיוצא באלה, על מנת להבטיח את מימוש זכות הילד לתמיכה כלכלית.¹⁸⁷ לפיכך, מערך הגבייה שהוא פרובינציאלי במהותו ומאפייניו נתונים לשינויים מקומיים. באונטריו, למשל, מטיל החוק המקומי חובת גילוי לגבי הכנסותיו ומקום הימצאו של ההורה הלא-משמורן גם על גופים לא-ממשלתיים, ובמקרים של אי-תשלום הוא מעניק

¹⁸¹ סעיף 1 לקווים המנחים, לעיל ה"ש 173.

¹⁸² בקנדה יש חפיפה מסוימת בין המדינה הפדרלית והפרובינציות, כאשר המדינה מתמקדת בבני זוג נשואים ואילו ההסדרה לגבי זוגות לא נשואים מצויה בתחום סמכותן של הפרובינציות (Canada Response, לעיל ה"ש 179, בעמ' 5).

¹⁸³ שם, בעמ' 12.

¹⁸⁴ שם, בעמ' 16.

¹⁸⁵ Statistics Canada, *Child and Spousal Support: Maintenance Enforcement Survey Statistics 7* (2010) dsp-psd.pwgsc.gc.ca/collections/collection_2010/statcan/85-228-X/85-228-x2011000-eng.pdf (להלן: קנדה – סטטיסטיקה).

¹⁸⁶ Department of Justice Canada, *About Support Enforcement* www.justice.gc.ca/eng/pi/fcy-fea/sup-pen/enf-exe/index.html

¹⁸⁷ קנדה – סטטיסטיקה, לעיל ה"ש 185, בעמ' 8.

לבתי המשפט סמכות להשליך את ההורה הסרבן לכלא לתקופה ממושכת.¹⁸⁸ בפרובינציות אחרות ישנם גם קנסות שונים הניתנים בגין אי-עמידה בחובת המזונות – לרבות דרישה לשיפוי בגין ההוצאות הכרוכות בהליכי הגבייה.¹⁸⁹

נתונים סטטיסטיים על תפקוד ה-MEP מלמדים כי הרפורמה הוכתרה בהצלחה חלקית. מחד גיסא, מספר התיקים הרשומים בתכנית ירד בהדרגה במשך השנים וניתן, אפוא, להסיק שאימוץ הטבלאות הקבועות עודד הורים להגיע להסכמות "פרטיות" והביא לירידה בשיעור הפנייה לערכאות משפטיות. עם זאת, בכל הנוגע למקרים שכן הגיעו לטיפול ה-MEP יעילותם של הליכי הגבייה אינה מלאה. כך, בשנים 2009/2010, רק מעט יותר משני שלישי מהחייבים עמדו בצווי התשלומים שלהם לאותו החודש. יתר על כן, ב-64% מהתיקים היו פיגורים על תשלומים בעבר, שעה שסך כל הפיגורים עמד על 2.7 מיליארד עבור 11 המחוזות והטריטוריות שנבדקו. מדובר, אפוא, בשיפור ביחס למצב הקודם אך מערכת הגבייה והאכיפה עדיין אינה מושלמת.

3.5 המשפט האמריקאי

3.5.1 בארה"ב נעשה צעד ראשון של הסדרת האחריות הפדרלית להבטחת תמיכה כלכלית בילדים, עם התיקון ל-Social Security Act ב-1975. עד אותה עת, הטיפול בגביית התמיכה הכלכלית בילדים היתה בסמכות המדינות, והמעורבות של הממשל הפדרלי בעניין זה היתה מועטה ביותר.¹⁹⁰ אולם, עם התרחבות מעגל הילדים שנזקקו לתמיכת שירותי הרווחה בשל השתמטות ההורים הלא-משמורנים מחובת התמיכה הכלכלית בילדיהם, החליט הממשל הפדראלי לפעול לצמצום ההוצאות הציבוריות באמצעות ייעול הליכי הגבייה והאכיפה. לשם כך, הורה המחוקק על הקמת גוף עצמאי, OCSE - Office of Child Support Enforcement, שיפעל במסגרת המשרד הפדראלי לבריאות ולשירותי אנוש, וירכז את הטיפול בהליכי הגבייה של התמיכה הכלכלית בילדים. במקביל, הטיל החוק החדש חובה על כל אחת מהמדינות בארה"ב להקים רשות ייעודית דומה אשר תישא באחריות לגביית דמי התמיכה הכלכלית בילדים בתחומיה, ותפעל תחת פיקוח והכוונה של ה-OCSE.

על פי חוק זה, הליכי הגבייה והאכיפה הממשיים נותרו, בעיקרם, בידי הרשויות המדינתיות, אולם ה-OCSE מחזיקה בשורה של סמכויות הכוונה ופיקוח על רשויות אלה. כך, למשל, גוף זה מחויב לוודא כי המדינות עומדות בדרישות ה-Social Security Act וכי בכל אחת מהן קיימת רשות ייעודית הפועלת

¹⁸⁸ Canada Response, לעיל ה"ש 179, בעמ' 8; ניתן להטיל עונשי מאסר של עד 180 יום.

¹⁸⁹ קנדה – סטטיסטיקה, לעיל ה"ש 185, בעמ' 8-9.

¹⁹⁰ למעשה, אחריות זו הסתכמה בחובה שהוטלה על רשויות הרווחה ליידע את רשויות אכיפת החוק המדינתיות על מקרים שבהם הורה למשפחה המצויה בטיפולן נטש את ילדיו – Committee on Ways and Means, U.S. House of Representatives, Section 8 – Child Support Enforcement Program, in 1998 GREEN BOOK 545 (1998) (להלן: frwebgate.access.gpo.gov/cgi-bin/getdoc.cgi?dbname=105_green_book&docid=f:wm007_08.pdf). (1998 GREEN BOOK)

לקביעת אבהות, לאיתור הורים-חייבים ולגבייה וחלוקה של התמיכה הכלכלית בילדים. מעבר לסמכויות הפיקוח הללו, ה-OCSE נדרשת לסייע לרשויות המדינתיות בשורה של היבטים "טכניים" ופרוצדוראליים הקשורים בהליכי הגבייה, והיא אחראית על הפעלת מאגר מידע פדראלי ייעודי המסייע באיתור הורים המשתמטים מתשלום – זאת, בהתבסס על נתונים הנאספים מרשויות שונות, כמו גם מגורמים פרטיים.¹⁹¹ יצוין כי מדובר במאגר ייעודי המשמש אך ורק לצורך גביית התמיכה הכלכלית בילדים, ועל הרשויות חל איסור מוחלט לעשות בו שימוש לצרכים אחרים – לרבות צרכים ביטחוניים. הנכונות להתיר פגיעה כה חריפה בזכות ההורה הלא-משמורן לפרטיות לצורך מימוש ואכיפת אחריותו ההורית כלפי ילדיו, מלמדת, אפוא, על החשיבות שהמשפט האמריקני מייחס לתכלית של מימוש זכות הילדים לתמיכה כלכלית מהוריהם. בהתאם לכך, הרשות הפדרלית נושאת באחריות להעברת הטיפול בגביית התמיכה הכלכלית לילדים למערכת המשפט הפדרלית – ככל שהדבר נדרש בנסיבות העניין.

ראוי לציין כי על אף שהמניע העיקרי לרפורמה זו היה הרצון להקטין את עלויות תשלומי התמיכה הכלכלית בילדים מכלל הציבור, הרי שבסופו של דבר, הגברת מאמצי הגבייה והאכיפה מקדמת גם את טובת הילד – הן ברמה הכלכלית והן ברמה הפסיכולוגית. זאת, משום שחובת התמיכה הכלכלית, לא רק שהיא מגדילה את המשאבים הכלכליים העומדים לרשות הילד, היא בפרט מעודדת את ההורה הלא-משמורן לשמור על קשר עם ילדיו ונוטעת בו תחושה שהוא חלק מתא משפחתי מתפקד ולגיטימי.¹⁹²

3.5.2 עם השנים, בעקבות הגידול המתמיד במספרן של המשפחות החד-הוריות, ובניסיון להתמודד עם העוני הגובר בקרב משפחות אלה, הוכנסו בהסדר המקורי מספר שיפורים. ראשית, החוק הרחיב את אמצעי הגבייה העומדים לרשות גופי האכיפה המדינתיים, וצייד אותם בשורת סמכויות אפקטיביות – מהסמכות לעיקול רכושו של ההורה החייב, ועד ניכוי דמי התמיכה הכלכלית בילדים ישירות ממשכורתו, במידת הצורך.¹⁹³ ב-1992 הוסיף המחוקק כי במקרים של עיכוב משמעותי ומכוון בתשלומי המזונות, ניתן יהיה להפעיל כנגד ההורה הסרבן אף סנקציות פליליות בדמות קנסות ועונשי מאסר.¹⁹⁴ כמו כן, ניתנה לרשויות אפשרות לשלול מהורה כזה את רישיון הנהיגה שלו, וכן רישיונות מקצועיים ואחרים, כאמצעי להפעלת לחץ. מלבד אמצעי גבייה ואכיפה ישירים אלה, שונתה ב-1984 שיטת המימון של הממשל לפעילות הרשויות המדינתיות, וכיום מדינות שמערכות הגבייה והאכיפה שלהן אפקטיביות יותר זוכות למימון פדרלי גדול יותר. שינוי זה סיפק תמריץ לייעול מערכות הגבייה המדינתיות של התמיכה

¹⁹¹ Social Security Act, 42 U.S.C. 653, § 453; כמו כן, ישנו "מאגר מועסקים" (Directory of new hires) המרכז את דיווחי המעסיקים על כל עובד חדש, במטרה לצייד את הרשויות בכלי איתור נוסף של חייבים (ראו גם אתר ה- Federal Parent Locator Service (www.acf.hhs.gov/programs/cse/newhire/library/brochures/fpls/fpls.htm).

¹⁹² The Office of Child Support Enforcement, *Essentials for Attorneys in Child Support Enforcement*, Chapter 1 (להלן: *Essentials*); www.acf.hhs.gov/programs/cse/pubs/2002/reports/essentials/c1.html#foot_3

¹⁹³ (for Attorneys

שם, Chapter 2.

¹⁹⁴ שם, Appendix A.

הכלכלית בילדים.¹⁹⁵ כלי חדש יחסית שנועד להביא לייעול הליכי הגבייה ברמה המערכתית הינו חובת הדיווח של מעסיקים על עובדים חדשים. מידע זה מרוכז במערכת פדרלית (National Directory of New Hires) המאפשרת לאתר, בעת הצורך, הורים משתמטים ולנכות את דמי התמיכה הכלכלית ישירות ממשכורותיהם.¹⁹⁶

לצד השיפורים שהוכנסו במערכות הגבייה והאכיפה, חל אט-אט שינוי גם בנוגע לאופן קביעת שיעור התמיכה הכלכלית שעל ההורה הלא-משמורן לשלם. תחילה, נהנו בתי המשפט משיקול דעת רחב בקביעת גובה התמיכה הכלכלית. דא עקא, כפי שקרה במדינות אחרות המוזכרות בסקירה זו, הגידול הדרמטי במספר המשפחות החד-הוריות, והעליה הנלווית במספר הילדים הנזקקים לתמיכה כלכלית מההורה הלא-משמורן, הטיל עומס רב על המערכת, הביא לעיכוב בקבלת התמיכה על ידי הילדים והפך את המצב הקיים לבלתי נסבל מבחינה כלכלית. נוסף על כך, שיקול הדעת הרחב שניתן לבתי המשפט הביא לחוסר עקביות בפסיקת דמי התמיכה הכלכלית בילדים, וחמור מכך, לפסיקת שיעור נמוך של תמיכה בהשוואה לצרכי הילד הממשיים.¹⁹⁷ כפועל יוצא, החלו מדינות שונות בארה"ב להתוות קווים מנחים מחייבים ("Guidelines") לקביעת דמי המזונות – על מנת לצמצם את שיקול הדעת של בית המשפט ולהביא לזירוז ההליכים ושיפור מצב הילדים הזכאים לתמיכה כלכלית. יתר על כן, במדינות אחרות הוצאה הסמכות לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים מידי בתי המשפט והועברה אל גופים מנהליים.¹⁹⁸ בעקבות "ניסיונות" אלה תוקן אף החוק הפדראלי והוא מטיל על כל מדינה בארה"ב חובה לקבוע קווי יסוד לתמיכה הכלכלית בילדים – בהתאם למאפייניה הייחודיים. ראוי לציין כי החוק הפדראלי אינו שולל את הסמכות מבתי המשפט, ואף מותר לשופטים אפשרות לסטות מההוראות הכתובות אם יישומן אינו צודק בנסיבות העניין. עם זאת, הוא מגביל באופן משמעותי, כאמור, את שיקול הדעת שעומד לרשותם והופך את הקווים המנחים לברירת מחדל שסטייה ממנה מחייבת הנמקה משכנעת.¹⁹⁹ עוד ראוי לציין בהקשר זה כי הממשל הפדראלי מנסה לעודד את המדינות לאמץ שיטה שבה יש משקל גדול יותר לרשויות המנהליות, וכי גם במדינות שבהן בתי המשפט עדיין מחזיקים בסמכות הפורמאלית להכריע בעניין התמיכה הכלכלית, במקרים רבים קביעת גובה התשלום נעשית, דה-פקטו, על ידי ה-CSA, ובתי המשפט משמשים לה רק כחותמת גומי.²⁰⁰

3.5.3 מה משמעותם של את הקווים המנחים ומה הם מכילים? קביעת תוכנם של הקווים המנחים נעשית ברמה המדינתית, וכיום ישנן בארה"ב גישות ותפיסות שונות, שהמלומדים מסווגים לשלוש משפחות עיקריות. הראשונה, והנפוצה ביותר, מבוססת על מודל "ההכנסה המשותפת" ("shared income"),

¹⁹⁵ שם.

¹⁹⁶ ראו לעיל, ה"ש 191.

¹⁹⁷ GREEN BOOK 1998, לעיל ה"ש 190, בעמ' 562.

¹⁹⁸ *Essentials for Attorneys*, לעיל ה"ש 192.

¹⁹⁹ סע' 467 ל-Social Security Act, לעיל ה"ש 191. כמו כן ראו GREEN BOOK 1998, לעיל ה"ש 190, החל בעמ' 560

לגבי מגמת המעבר ממערכת שיפוטית למערכת אדמיניסטרטיבית.

²⁰⁰ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 39.

שעל פיה מחושבת ההכנסה המשותפת של שני ההורים, ומתוכה מוקצה אחוז מסוים, שהולך ופוחת ככל שההכנסה גדולה יותר, לצרכי הילד. לאחר חישוב הסכום שיש להבטיח לילד, מתחלקים בו שני ההורים בהתאם לחלקם היחסי בהכנסה המשותפת. גישה שנייה, שאומצה ב-15 ממדינות ארה"ב, מבוססת על חישוב דמי התמיכה הכלכלית לילדים בהתאם לשני פרמטרים: הכנסתו של ההורה הלא-משמורן, ומספר הילדים שבהם הוא מחויב לתמוך. על פי מודל זה ("percentage of income"), ההורה הלא-משמורן יידרש לשלם אחוז קבוע מהכנסתו בהתאם למספר ילדיו, בלי כל קשר להכנסת ההורה המשמורן. במספר מדינות מקובלת גישה שלישית ("Melson-Delaware"), הקובעת את התמיכה הכלכלית בילדים כדלקמן: בשלב הראשון תחושב הכנסתו הפנויה של כל הורה, ויקוזז ממנה סכום הנדרש לקיומו המינימלי. לאחר מכן יחושב הסכום שיש להקצות לצורכי הילד והוא יתחלק באופן פרופורציונלי בין ההורים בהתאם להכנסתם (כמו בנוסחה הראשונה). יצוין כי החישוב המדויק משתנה בין המדינות, אך אלה הפרמטרים המרכזיים שנבחנו על ידן.

בנוסף ראוי לציין מספר היבטים מרכזיים של דיני התמיכה הכלכלית בילדים בארה"ב:

גיל הזכאות המקסימאלי: במדינות מסוימות גיל 16 הוא הגיל שעם הגיעו של הילד לגיל זה ההורים אינם מחויבים יותר בתמיכה כלכלית בו. לעומת זאת, במדינות אחרות התמיכה הכלכלית היא עד גיל 25 – ובלבד שהילד לומד במערכת ההשכלה הגבוהה וטרם השתלב בשוק העבודה.²⁰¹ אולם, המשותף למדינות השונות הוא שדמי התמיכה הכלכלית אינם משתנים לפי גיל הילד.²⁰²

דמי קיום להורה: ככלל, המשפט האמריקני מחשב את גובה התמיכה הכלכלית בילדים בהתאם להכנסה המלאה של ההורה הלא-משמורן, ואינו מנכה את צרכי קיומו העצמי של אותו הורה.²⁰³ עם זאת, ישנן מדינות שבהן הורה המצוי מתחת לקו העוני לא יידרש לשלם את דמי התמיכה הכלכלית בילדיו, מתוך הבנה שחובה כזאת תפגע קשות ביכולתו להתקיים בכבוד.²⁰⁴

משפחה שנייה: בניגוד למקובל ביתר המדינות אליהן התייחסנו בסקירה זו, בארה"ב ניתנת עדיפות ברורה לילדים מן המשפחה הראשונה, וזכויותיהם אינן נפגעות כתוצאה מקיומה של משפחה שנייה.²⁰⁵ עם זאת, ישנן מדינות שבהן ניתן מעמד שווה לילדים מן המשפחות השונות, ודמי התמיכה הכלכלית בילדים

²⁰¹ שם, בעמ' 49.

²⁰² שם, בעמ' 58.

²⁰³ שם, בעמ' 50-51.

²⁰⁴ Consideration in the Use of Child Support Guidelines 9 (2011)

²⁰⁵ www.judiciary.state.nj.us/csguide/app9a.pdf (להלן: קווים מנחים - ניו ג'רזי).

²⁰⁵ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 52 ("first children come first").

מהמשפחה הראשונה מושפעים מהצורך להבטיח את זכויות הילדים ממשפחתו הנוכחית של ההורה הלא-משמורן.²⁰⁶

משמורת משותפת: ככלל, כאשר האחריות לטיפול בילדים מתחלקת באופן שווה בין ההורים, חובת התמיכה הכלכלית המוטלת על ההורה הלא-משמורן פוחתת בצורה משמעותית.²⁰⁷ כך, למשל, בניו ג'רזי שיעור התמיכה הכלכלית המוטלת על הורה לא-משמורן המטפל בילדים במשך יומיים בשבוע לפחות, נקבע על פי טבלה נפרדת המקזזת מדמי התמיכה את ההוצאות הכרוכות בטיפול בילדים במשך זמן זה.²⁰⁸

מרכיבים ייחודיים: בחלק מן המדינות הנוסחאות הבסיסיות אינן מגלמות את מלוא עלויות גידול הילדים, ולכן עשויים להתווסף אל הסכומים המופיעים בהם גם עלויות נוספות – בעיקר, על פי שיקול דעתו של בית המשפט הרלוונטי.²⁰⁹

נתונים מלמדים כי בשנת 2010 נגבו בסך הכול כ-62% מסך דמי התמיכה הכלכלית לילדים – כאשר שני שלישים מהם נאספו באמצעות ניכוי ישיר ממשכורות ההורים החייבים. ניתן, אפוא, לקבוע כי הרפורמה הצליחה לשפר את מצב הילדים במשפחות חד-הוריות ולהפחית את שיעורי העוני בקרבם – אם כי יש מקום לשיפור נוסף.²¹⁰

3.6 סיכום

המשפט הבינלאומי, כעולה מ-"האמנה בדבר זכויות הילד", אימץ תפיסה הרואה בילד ישות משפטית עצמאית, בעלת זכויות משלה, וזנח את הגישה המסורתית הרואה בו אובייקט סביל שיש להגן, בצורה פטרנליסטית, על טובתו. שינוי זה הוביל להבלטת חובות ההורים כלפי הילד, תוך הטלת האחריות למימוש זכויותיו – בעיקר הדאגה לגידולו ולהתפתחותו – על כתפיהם. במקביל, ולאור ההכרה במעמדו של הילד כבעל זכויות יסוד עצמאיות, הועצמה גם אחריות המדינה כלפיו כך שהיא נדרשת לוודא כי ההורים ממלאים כהלכה את אחריותם כלפיו – ואף לסייע להם בכך בצורה אקטיבית, במידת הצורך.

מהפך תפיסתי זה, לצד השינוי במבנה המשפחה בעולם המערבי, והתרבותן של משפחות חד-הוריות המצויות במצוקה כלכלית, הביאו לשינויים דרסטיים בכל הקשור להערכת דמי התמיכה הכלכלית של הורים בילדיהם ולאבטחת גבייתם. אף כי ישנם לא מעט הבדלים בין המדינות – ולא פעם מדובר בהבדלים

²⁰⁶ קווים מנחים – ניו ג'רזי, לעיל ה"ש 204, בעמ' 10.

²⁰⁷ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 52-56.

²⁰⁸ כמו כן, נלקחות בחשבון ההוצאות שחוסך ההורה המשמורן כתוצאה מכך שההורה הלא-משמורן מטפל בילדים בפרקי זמן אלה (קווים מנחים – ניו ג'רזי, לעיל ה"ש 204, בעמ' 14).

²⁰⁹ שם, בעמ' 9.

²¹⁰ סקירה משווה, לעיל ה"ש 170.

מהותיים – ניתן להצביע על מספר מאפיינים עיקריים משותפים להסדרי התמיכה הכלכלית הנוהגים במדינות השונות:

החובה לתמוך כלכלית בילדים מוטלת, במשותף, על שני ההורים – בלי כל קשר למעמד האישי ובמנותק מחובות הנישואין. לפיכך, ילד שנולד מחוץ לנישואין זכאי כיום לתמיכה כלכלית מהוריו בדיוק כמו ילד שנולד במסגרת יחסי נישואין.

בניסיון להבטיח אחידות וודאות בפסיקת דמי התמיכה הכלכלית בילדים נקבעו "קווים מנחים" להערכתם, והופחת מאד שיקול הדעת שניתן בעבר לבתי המשפט. מידת הנוקשות של קווים מנחים אלה משתנה בין המדינות, אולם ישנה מגמה ברורה של הבניית שיקול הדעת בעניין – לעתים עד כדי שלילה מוחלטת שלו.

יותר ויותר מדינות מאמצות "מודל הכרעה מינהלי" שבמסגרתו קביעת שיעור התמיכה נעשית על ידי רשויות מנהליות על יסוד נוסחאות קשיחות לחישוב דמי התמיכה הכלכלית בילדים, מבלי לערב את המערכת השיפוטית. מודל זה מוזיל את העלויות הכרוכות בהליך, מפחית את העומס מעל המערכת השיפוטית ומבטיח הכרעה מהירה ויעילה יותר.

לצד הבניית הליך ההערכה והקביעה של דמי התמיכה הכלכלית בילדים, גובשה בעולם המערבי מדיניות אכיפה קפדנית ומחמירה, שרשויות המדינה יוזמות אותן. לשם כך הופקדו בידי הרשויות אמצעים מגוונים המאפשרים להתגבר על סרבנות הורים לשלם את דמי התמיכה הכלכלית – החל מאיתור ההורה, גישה למקורות מידע לצורך הערכת יכולתו הכלכלית והכנסותיו, ניכוי במקור של דמי התמיכה הכלכלית ממשכורת ההורים, מנגנון מדינתי לקבלת התשלומים והעברתם להורה שהילד בעיקר בהחזקתו וכלה בסמכויות לנקוט בסנקציות כלפי הסרבנים משלילת רישיונות שונים (כמו, רישיון נהיגה, רישיון מקצועי ואף רישיון לעסוק בתחביב) עד להעמדה לדין פלילי.

עקרונות אלה באים לידי ביטוי באמנת האג משנת 2007 לגבייה בינלאומית של התמיכה הכלכלית, על אף ההבדלים הקיימים בנוגע למודלים של התמיכה הכלכלית בילדים במדינות השונות. שכן, ניתן להצביע על מאפיינים עיקריים משותפים שאומצו ככולן בעקבות המציאות החברתית-משפטית החדשה. אלמנטים בסיסיים אלה עמדו לנגד עיני הוועדה בגבשה את הצעתה לרפורמה בדיני מזונות הילדים בישראל. אלמנטים בסיסיים אלה עמדו לנגד עיני הוועדה בגבשה את הצעתה לרפורמה בדיני מזונות הילדים בישראל, כפי שיוצג להלן.

4. דיוני הוועדה

על רקע הבעייתיות הקיימת בדיני מזונות הילדים הנוהגים בישראל,²¹¹ שבחלקה הניכר קיימת גם במדינות אחרות, ולאחר שהוועדה בחנה של המודלים להערכת וקביעת התמיכה הכלכלית של הורים בילדיהם במדינות אחרות, אשר הולכים ורווחים בעשרות השנים האחרונות,²¹² גיבשה הוועדה את הצעת חוק זכות הילד לתמיכה כלכלית, התשע"ג-2012.

4.1 עקרונות הצעת החוק

מזה שנות דור התקבלה ברחבי העולם התפיסה ש-"ילד" הוא אישיות אוטונומית בעל מעמד משפטי וזכויות עצמאיות לפי אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד. בהתאם לתפיסה זו, קובע סעיף 27 לאמנה, כי לכל ילד זכות לתמיכה כלכלית מהוריו כמרכיב אינטגרלי של זכותו "לרמת חיים הולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית". לפיכך, אין מקום לראות בזכות הילד למזונות נושא שנספח להסדרת מערכת היחסים בין ההורים עם פירוק נישואיהם. אדרבה, יש להתייחס לתמיכה הכלכלית בילד כאחד מההיבטים של מימוש זכותו העצמאית והנרחבת לרמת חיים הולמת. האחריות למימוש זכות זו מוטלת על הוריו – בלי כל קשר למעמד המשפחתי-משפטי או לטיבה של מערכת היחסים ביניהם ולחובותיהם ההדדיות, בעת שהם נשואים או עם הגירושין. בנוסף, קובע סעיף 27 לאמנה, כי תפקיד המדינה להעניק סיוע ממשי להורים לצורך מילוי אחריותם לתמיכה כלכלית בילדם. כשאין להם כל יכולת לממש את זכות הילד לתמיכה כלכלית מוטל על המדינה להעניק לילד תמיכה כלכלית לפי משאביה. כמו כן מטיל הסעיף על המדינה חובה לגבות את המזונות מהורה המועל באחריותו ההורית ומשתמט מהתשלום. לאור מחויבותה של מדינת ישראל ליישום האמנה, על החוק בישראל לקבוע הסדר משפטי שייתן ראשית, ביטוי לזכות העצמאית של הילד לפי האמנה לתמיכה כלכלית הולמת לרמת חייו ושנית, לאחריות המדינה להבטיח את מימוש זכותו של הילד מהוריו.

4.1.2 לצד ההכרה בזכותו העצמאית של הילד לתמיכה כלכלית, ומכוח התפיסה של האחריות ההורית המשותפת של שני ההורים – כאמור בסעיף 18 לאמנה: "המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעיקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו" – סבורה הוועדה, כי יש להטיל באופן שווה על שני ההורים את המחויבות בתמיכה הכלכלית בילד, כקבוע בסעיף 27(2) לאמנה: "להורי הילד או לאחרים האחראיים האחריות הראשונית להבטיח, ככל שמאפשרים יכולתם ואמצעיהם הכספיים, את תנאי המחיה הנדרשים להתפתחות הילד". דרישה זו תואמת את השינויים

²¹¹ כפי שהוצגה לעיל בפרק 2.

²¹² ראו שהוצגה לעיל בפרק 3.

החברתיים של דפוסי ההשכלה והתעסוקה בישראל, והשתלבותן הגוברת של נשים במערכות אלה. על כן אין כיום מקום להנחה גורפת כי מצבה הכלכלי של האם נחות מזה של האב או שלאישה אין יכולת כלכלית עצמאית. בנוסף, מכיוון שרמת החיים של הילדים נגזרת מיכולותיה הכלכליות של שני ההורים, התעלמות מהכנסות האם תפגע לא רק בזכות האב לשוויון אלא גם תטה כלפי מטה את היקף זכאותו של הילד, במיוחד כאשר הילד גדל אצל אביו. מטעמים אלה, אין מקום להטיל על האב בלבד את האחריות לתמיכה הכלכלית בילד, וראוי לקבוע בחוק כי בחובת התמיכה הכלכלית בילדים יישאו שני ההורים בשווה,²¹³ אך לפי היכולת הכלכלית של כל אחד מהם ובהתחשב במידת הטיפול שכל אחד מהם מעניק לילדו.

4.1.3 לאור תפיסת האמנה, בסעיף 27, שזכותו של כל הילד לתמיכה כלכלית שתהלוך את רמת חייו והתפתחותו, על החוק להבטיח כי לא תתקיים הפליה, ואף לא מראית פני הפליה, בין ילדים. על כן על החוק לקבוע את שיעור התמיכה כלכלית בצורה שוויונית. כלל זה קבוע בסעיף 2 לאמנה: "המדינות החברות יכבדו ויבטיחו את הזכויות המפורטות באמנה זו לכל ילד שבתחום שיפוטן, ללא הפליה משום סוג שהוא, ללא קשר עם גזע, צבע, מין, שפה, דת, השקפה פוליטית או אחרת, מוצא לאומי, אתני או חברתי, רכוש, נכות, לידה או מעמד אחר, בין אם של הילד ובין אם של הוריו או אפוטרופוסו החוקי." זאת, לעומת המצב המשפטי הנוהג כיום, ששיעור מזונות הילדים תלוי במספר גורמים שונים – החל בשיוכם העדתי והדין האישי החל על ההורים, עבור בערכאה שבפניה נדונות הסוגיות הממוניות שבין ההורים וילדיהם, וכלה בשיקול הדעת של השופט שבפניו נדון עניינם. חוסר האחידות בקביעת גובה מזונות הילדים, והעובדה שהם לא נקבעים על פי אמות מידה אובייקטיביות, ומהווים מרכיב בהתדיינות בענייני הגירושין, יוצרים תמונה לפיה שיעור המזונות הוא מקרי.²¹⁴ כך לדוגמה, לעתים נקבע כיום שיעור המזונות כך שהילד יהיה זכאי לקבל מהביטוח הלאומי מזונות בשיעור המקסימאלי, זאת אף שיתכן וההורה החייב אינו יכול לעמוד בשיעור שכזה.²¹⁵

לאור הגדרתה של זכות הילד לתמיכה כלכלית כ"זכות יסוד" עצמאית, על החוק אפוא להבטיח כי ילדים המצויים בתנאי פתיחה דומים יזכו בתמיכה כלכלית זהה – ללא תלות בשיקול הדעת של השופט בפניו נידון עניינם או בזהותם העדתית, באמצעות נוסחת חישוב אובייקטיבית ושוויונית.

²¹³ ראו, Implementation Handbook for the Convention on the Rights of the Child, prepared for UNICEF, by Rachel Hodgkin and Peter Newell, fully revised third edition, pp. 235, [:Handbook%203rd%20ed.pdf%20files/Implementation/http://www.unicef.org/crc](http://www.unicef.org/crc/Handbook%203rd%20ed.pdf%20files/Implementation/) "The importance of both parents having common responsibilities for children should be emphasized. Most societies have only recently recognized that fathers, as well as mothers, can and should undertake the day-to-day care of their children, and that mothers, as well as fathers, have financial responsibilities and legal rights in relation to children. The Convention is one of the first treaties to see this as a human right of children..."

²¹⁴ להרחבה, ראו לעיל פרק 2.2.

²¹⁵ ראו תמ"ש (ת"א) 82411/97 נ' כ.ד. נ' כ.י. (טרם פורסם, 13.6.2002) ובפסקי הדין המצויינים שם.

4.1.4 משאשררה המדינה את האמנה, ומשזכות הילד לתמיכה הכלכלית נקבעת בחוק על פיה, חובת ההורים היא חובה אזרחית – ככל תשלום אזרחי אחר שהמדינה מטילה על אדם, מעין "מס" המוטל על הורה לטובת ילדו. על כן זכות הילד לתמיכה כלכלית אינה קשורה לדיני המעמד האישי. בכך דומה חובת ההורים בתמיכה הכלכלית בילדם לחובה האזרחית במזונות לבני משפחה אחרים, כולל חובת הורה במזונות ילדיו הבגירים ובני זוגם, לפי החוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959.²¹⁶ על כן מקום שההורים אינם ממלאים את אחריותם על המדינה לדאוג למימוש זכות הילד לתמיכה כלכלית מהוריו, ואף לגבותה מהורה שאינו משלמה.²¹⁷ בנוסף לכך, על המדינה, לפי האמצעים העומדים לרשותה, לסייע להורים למלא את מחויבותם בתמיכה הכלכלית לילדם. לכן, זכותו העצמאית של הילד לתמיכה כלכלית צריכה לבוא במקום החובה על פי הדין האישי. על כן מוצע שמזונות ילדים לא יהיו כלולים עוד ברשימת ענייני המעמד האישי בדבר המלך במועצה; קרי, למוחקם מסימן 51 ומסימן 52 הדין בבתי הדין השרעיים.

4.1.4.1 מעבר לדברים אלה, אימוץ דין אזרחי לתמיכה הכלכלית בילדים יאפשר למדינה לשקול לאשרר את אמנת האג משנת 2007 בדבר גבייה בינלאומית של תמיכה כלכלית בילדים ומזונות בני משפחה אחרים. אחד ממרכיבי האמנה היא, מתן אפשרות לבית משפט במדינה שבה נמצא הילד לפסוק בעניין זכות הילד לתמיכה כלכלית מהורה במדינה אחרת ואת שיעורה לפי הדין הישראלי (כאשר, לדוגמה, לפי כללי ברירת הדין של מדינת החוץ יש לקובעם לפי מקום מגורי ההורה החייב, דהיינו, לפי הדין הישראלי). המצב הנוהג בישראל, שמזונות הילדים נקבעים על פי דין אישי, עשוי להביא לכך שהחייב יקבע לפי דין אותה מדינה ולא לפי הדין הישראלי, דבר שיפגע בהורה החייב בישראל.

4.2 המנגנון ליישום החוק

לדעת הוועדה, אימוץ נוסחה מחייבת, ממנה ניתן יהיה לסטות רק במקרים יוצאים מן הכלל, לקביעת התמיכה הכלכלית בילדים, להבדיל מקביעת "קווים מנחים" להערכת שיעור התמיכה הכלכלית, נותן פתרון נכון יותר, שכן הוא מבטיח עקביות ויציבות, יוצר שקיפות מרבית, ומסייע לביטול התחושה שדמי המזונות משקפים לעתים הכרעה התלויה בשיקול דעתו האישי של כל שופט ושופט. עם זאת, סבורה הוועדה שייתכנו מקרים חריגים בהם יהיה זה מוצדק לסטות מן הנוסחה. כך, למשל, אם אדם נמנע במתכוון לנצל את יכולת ההשתכרות שלו ללא סיבה סבירה, או שיש יסוד מוצק לחשד שחלק מהכנסותיו אינן מדווחות כחוק, כמו גם המקרים המיוחדים של בעלי צרכים מיוחדים - הילד או הורה. אמנם אין הכוונה שבנסיבות רגילות לא תכובד הנוסחה המוצעת. שכן, סקירת המשפט המשווה מלמדת כי בעולם ישנה מגמה ברורה להעדיף נוסחה לקביעת שיעור מזונות הילדים, תוך צמצום מתמיד של מרחב שיקול

²¹⁶ סע' 5 לחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט-1959.
²¹⁷ ראו דוח בר אופיר, לעיל ה"ש 4.

הדעת המוקנה לערכאות השיפוטיות לסטות מן הנוסחה.²¹⁸ יתרה מכך, בהסתמך על ניסיון של מדינות אחרות, נראה, כי נוסחה שקופה, ברורה ושוויונית תגביר את נכונות ההורים למלא את חובתם כלפי ילדיהם, ותעלה באופן משמעותי את שיעורי הגבייה לעומת השיעורים הנמוכים כיום.

4.2.1 על רקע ההמלצה בדבר גיבוש נוסחה לקביעת גובה התמיכה הכלכלית בילדים, שקלה הוועדה אם להמיר את "המודל השיפוטי" הנוהג בישראל - במסגרתו נקבע שיעור מזונות הילדים בהתדיינות בערכאות השיפוטיות - במודל מינהלי. זאת בדומה למדינות שיש בהן גוף ייעודי לנושא התמיכה הכלכלית בילדים, אשר פועל מטעם המדינה למימוש הזכות העצמאית של הילדים לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית על פי הנוסחאות שנקבעו בחוק והנתונים על הכנסות ההורים ונכסיהם, שהוא מוסמך לבררם באופן עצמאי ובכלים ייחודיים שהוענקו לו בחוק, מבלי להידרש להליכים אדוורסריים בין ההורים, כנהוג בבתי המשפט. במסגרת זו, ניתנות לגוף המנהלי סמכויות לברר את הכנסות ההורים ורכושם, הן אצל רשויות המס והן אצל גופים פרטיים כמו בנקים, ובהתאם לממצאים לקבוע את שיעור התמיכה. מעבר לפשטות והיעילות של הליך זה, הוא מקל על האפשרות לעדכן את שיעור התמיכה הכלכלית באופן שוטף, כפי שנוהג במדינות אחרות בהן ניתן לתקן את השיעור מדי כמה חודשים.²¹⁹

4.2.2 עם זאת, רוב חברי הוועדה סבורים שנוכח שיקול הדעת שניתן בהצעת החוק לבתי המשפט לסטות מן הנוסחה במקרים יוצאים מן הכלל, בשלב זה לא יהיה זה נכון להפקיד בידי רשות מנהלית את התפקיד לקבוע את חישוב שיעור התמיכה הכלכלית בילד. לאחר שיצטבר ניסיון מעשי הפעלת הנוסחה יתכן ויהיה מקום לשקול נושא זה מחדש, בהתאמה למגמה המתפתחת במדינות אחרות. על כן במקרים בהם לא הועלתה טענה שיש לחרוג מן הנוסחה משיקולים מיוחדים, רשם של בית המשפט למשפחה יהיה מוסמך לקבוע את שיעור התמיכה הכלכלית שכל הורה יישא בו על פי הנוסחה לחישוב התמיכה הכלכלית שבהצעת החוק. אולם, במקרים אחרים, יהיה עליו להעביר את ההכרעה לבית המשפט. לדעת הוועדה ראוי להדגיש, שאף אם אין מקימים בשלב זה גוף מנהלי הקובע את שיעור התמיכה הכלכלית וחלוקתה בין ההורים, יש לחתור לפישוט וקיצור הליכי פסיקת התמיכה, כדי שזכויות הילד לא ייפגעו כתוצאה מהתמשכות ההליכים המשפטיים. לדעת הוועדה עצם אימוץ הנוסחה והפעלתה על מרבית המקרים, פרט לאלה שיצריכו נקיטת אמת-מידה חריגה, תחסוך משאבים רבים של זמן שיפוטי יקר. מעבר לכך, יש יסוד להניח כי הפרדת סוגיית התמיכה הכלכלית בילדים מהמאבק המשפטי סביב סוגיות אחרות הקשורות בגירושין, תמנע את הפיכת הילדים לכלי משחק במאבק בין הוריהם, ותפחית את הסבירות לסרבנות תשלום.²²⁰

²¹⁸ ראו דברי הסיכום בפרק 3.

²¹⁹ שם, בנוגע למנגנוני העדכון בבריטניה ובאוסטרליה.

²²⁰ ראו הביקורת על הדין הנוהג, בפרק 2.

4.2.3 יצוין כי ברקע הקריאה לרפורמה זו בדיני מזונות הילדים, ניצבות תמורות חברתיות משמעותיות המאתגרות את יכולתו של המודל הקיים בנושא מזונות הילדים לספק מענה לצרכים הגוברים. נתוני המוסד לביטוח לאומי מלמדים כי בשנת 2007 חיו בישראל כ-128,000 משפחות חד הוריות, ובהן 218,000 ילדים מתחת לגיל 18 – כ-9% מסך הילדים במדינה; בראש 95% ממשפחות אלה עמדה אישה, לרוב גרושה, ושיעור העוני בקרבן הגיע ל-30%. דא עקא, אף שגביית דמי המזונות עשויה היתה לשפר באופן משמעותי את מצבם הכלכלי של ילדים במשפחות חד-הוריות, שיעור הגבייה שלהם בפועל נמוך מאד, ובשנת 2006 הצליח הביטוח הלאומי לגבות מההורים החייבים רק 43% מסך תשלומי המזונות שהועברו על ידיו לזכאים.²²¹ יצוין גם, כי רק מי שרמת הכנסותיו מזכה אותו באבטחת הכנסה יכול לקבל מן המדינה תשלום מינימאלי בלבד בשל אי קיום פסק הדין למזונות. לפיכך, קיימת בעיה הן לגבי תמיכה כלכלית ההולמת את רמת חייו והתפתחות של הילד מעבר לסכומים המינימאליים והן לגבי משפחות שאינן זכאיות לפנות בעניין זה אל המוסד לביטוח לאומי.

נתונים אלה מלמדים כי, מעבר לקשיים התיאורטיים שעולים מן המבנה הנוכחי של דיני מזונות-הילדים, מדובר גם במערכת לא יעילה, אשר איננה משכילה לאכוף את מילוי החובות ההוריות ומטילה על כתפי הציבור, באמצעות הביטוח הלאומי, את הנטל הכלכלי של התמיכה בילדים במקום שההורה החייב יישא בה. במחקרים שנערכו לגבי מדינות אירופה התברר, כי השיפור בהליכי קביעת התמיכה הכלכלית בילדים על יסוד נוסחאות ידועות ושקופות, לצד ייעול הליכי הגבייה הנלווים, הגבירו את נכונות ההורים למלא את חובותיהם והביאו להפחתת הנטל המוטל על כתפי המדינה, כתוצאה משיעורי הגבייה הנמוכים לפני כן. יתר על כן, כפי שניתן ללמוד מהניסיון של ארה"ב, לדוגמה, על כל דולר שהמדינה משקיעה כיום במגוונים לקביעת וגביית התמיכה הכלכלית זוכים הילדים לקבל מהוריהם כשישה דולרים.

4.3 המודל הכלכלי של הצעת החוק

לאור עקרונות אלה, הצעת חוק שגיבשה הוועדה מתבססת, בעיקרה, על המודל האוסטרלי, שהוצג לעיל בפרק 3, שביסודו ההנחה שאחוז קבוע מהכנסתם המשותפת של ההורים מוקצה לצרכי ילדיהם.²²² תפיסה זו, נתמכת בנתונים סטטיסטיים אשר מצביעים על קשר מובהק בין רמת ההכנסה לעלויות גידול הילדים. לדעת הוועדה, נסין זה נותן בסיס מספק מבחינה אובייקטיבי לקביעת נוסחה לחישוב שיעור התמיכה הכלכלית לה זכאי ילד מהוריו גם בישראל. עם זאת מצאה הוועדה לנכון לסטות מן המודל האוסטרלי בכמה עניינים שיפורטו להלן.

²²¹ שם, דברי הסיכום.

²²² Child Support (Assessment) Act 1989, C2011C00249 www.comlaw.gov.au/Details/C2011C00249, סעיף 35.

4.3.1 ההכנסה הרלוונטית

במרבית מדינות המערב נלקחות בחשבון לצורך חישוב התמיכה הכלכלית בילדים גם הכנסות מ"מקורות אחרים" שאינם בגדר השתכרות סדירה. אולם, בעניין זה ישנה שונות רבה בין מדינות. למשל, בקנדה, אומצה גישה מרחיבה הרואה גם ברווחי הון הכנסה רלוונטית לצורך הערכת התמיכה הכלכלית בילדים. לעומת זאת, בבריטניה רק הכנסות מפנסיה או הטבות מס נלקחות בחשבון, אך הכנסות מנכסים או משוק ההון אין רואים בהן, בדרך כלל, כבעלות השפעה על גובה התמיכה הכלכלית בילדים.²²³ עם זאת, גם במדינות המאמצות גישה מרחיבה להכנסות מ-"מקורות אחרים", נכסים בבעלות ההורים שאינם מניבים הכנסה ממשית אינם מובאים בחשבון בקביעת גובה התמיכה.²²⁴

לדעת הוועדה, לא ניתן לנתק את עלויות הגידול של הילד מרמת המחיייה הממשית של משפחתו, לאור הקשר הסטטיסטי המובהק ביניהן. לפיכך, כל עוד עומדת לזכות ההורים הכנסה פוטנציאלית – יהיה מקורה אשר יהיה – אין הצדקה להתעלם ממנה, שהרי היא משפיעה באופן ישיר על רמת החיים של הילד. על כן לדעת הוועדה יש לראות את עלות מגורי הורה בדירה שבבעלותו או בדירה המגורים של בני הזוג לפי סעיף 40 לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969 כהכנסה של אותו הורה.

4.3.2 שיעור התמיכה הכלכלית

לאור בחינה שערך פרופ' גרונאו של הנוסחה הנוהגת באוסטרליה, וכן נוסחאות שנוהגות במדינות נוספות, לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית מהכנסות ההורים, מציעה הוועדה לקבוע בישראל את הנוסחה שגיבש פרופ' גרונאו כמבואר בנספח להצעת החוק. נוסחה זו מראה כי אין הבדל בשיעור התמיכה הכלכלית בילדים במגזרים שונים של החברה וכי אין צורך להבחין בין ילדים בגילאים שונים. אימוץ נוסחה זו מביא לעליה של שיעור התמיכה שילדים זכאים לה לעומת הנוסחאות שנהוגות במדינת אחרות. דבר שלדעת הוועדה מבטא את המחויבות של ההורים והחברה בישראל לטובת הילדים.

CHRISTINE SKINNER, JONATHAN BRADSHAW & JAQUELINE DAVIDSON, CHILD SUPPORT POLICY: AN ²²³ York University, *A Comparative Study of Child Maintenance*; INTERNATIONAL PERSPECTIVE 50 (2007) Regimes: *Questionnaire for National Informants – Canada Response*, 22 (2006) www.york.ac.uk/inst/spru/research/childsupport/Canada.pdf ²²⁴ שם, בעמ' 20.

4.3.3 ניכוי צרכי קיום אישיים

הנוסחה האוסטרלית מחשבת את הכנסתם המשותפת של ההורים לאחר ניכוי הסכומים הנדרשים להבטחת קיומם האישי של ההורים. סכומים אלה מהווים בממוצע כשליש מהכנסת משק הבית.²²⁵ כדי להימנע מחישוב מפורט של "צרכי" ההורים (שחישובו לא נופל בקשיו מחישוב "צרכי" הילדים) מגלמת הנוסחה שיטה עקיפה המתחשבת בגידול בהוצאות שני בני זוג החיים בנפרד בהשוואה להוצאותיהם כאשר חיו יחד תחת קורת גג אחת. תיקון זה מגלם את ההשקפה שכשם שיש להבטיח שרווחת הילדים לא תיפגע מהפירוד, מעבר לנדרש, כך יש להבטיח גם שרווחת ההורים לא תפגע מעבר לנדרש. עם זאת, במקרים מיוחדים שבהם אחד ההורים סובל ממוגבלות שבשלה שיש לו הוצאות חריגות מוצע לעגן בחוק שהוצאות אלו ינוכו מהכנסתו.

במקרים חריגים בהם עלול להתברר כי הורה נמנע במתכוון לעבוד, כדי לצמצם את היקף חבותו בתמיכה כלכלית בילדיו, יוכל בית המשפט, בתוקף סמכותו לסטות מן הנוסחה, ולהשית על ההורה חבות גדולה יותר.

4.3.4 ניכוי הוצאות התמיכה בילדים מהמשפחה השנייה

רוב חברי הוועדה סבורים שמן הראוי לנקוט בגישה על פיה דין ילדים ממשפחה שנייה של הורה כדין הילדים מהמשפחה הראשונה של ההורה. לכן מוצע, כי קביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים מהמשפחה הראשונה תיעשה על ידי בית המשפט, לאחר שהוא יקבע מהו ניכוי עלויות עבור הילדים מהמשפחה השנייה. בהתאם לכך קובע החוק המוצע, שכאשר להורה ילדים ממשפחה נוספת בית המשפט רשאי לחרוג מן הנוסחה ולשנות את שיעור התמיכה הכלכלית של הילדים מהמשפחה הקודמת של אותו הורה.

4.3.5 דמי טיפול

מעבר להכנסה הממשית המשותפת של ההורים, ממליצה הוועדה לכלול כהכנסה לצורך חישוב שיעור התמיכה הכלכלית גם את העלויות שנחסכו להורה על ידי ההורה השני שנמנע מלהשתכר כדי לטפל בילדים. זהו רכיב ייחודי של "דמי טיפול", שמחציתו תחשב אפוא כחלק מההכנסה של ההורה שלא טיפל בילד בשעות העבודה. הוועדה סבורה שכאשר הורה מטפל בעצמו בילד עד גיל שתיים עשרה, בכל או בחלק משעות העבודה, יש לתת לשעות הטיפול משמעות כלכלית. עמדה זו מבוססת, ראשית כל, על הערך הכלכלי הממשי של הטיפול שמעניק הורה לילד, שאלמלא הוא היה עושה זאת בעצמו, היה עליו לשכור שירותים מתאימים ולשאת בעלויות הכרוכות בהם. שנית, בהתחשב בעובדה שהטיפול בילדים

²²⁵ בסך של שלישי מההכנסה הממוצעת – ראו סעי' 45 לחוק; הסדרים דומים המבטיחים, בצורה כזו או אחרת, את קיומו הבסיסי של ההורה קיימים במרבית המדינות. ראו CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 50-51.

בגיל הרך מצוי, בדרך כלל, בידי האם, הוועדה מייחסת ערך חברתי לסיווג הטיפול ה"הורי" כעבודה בעלת ערך כלכלי – בניגוד לתפיסות שמרניות המסרבות להכיר בתרומתה הכלכלית ובחשיבות של האם לגידול הדור הבא.²²⁶

לעומת זאת, הורה המוציא הוצאות על החזקתו של ילד בגיל צעיר במסגרת טיפולית כלשהי שמאפשרות לו לעבוד (כגון, מעון או גן או על ידי מטפלת), או במסגרת משלימה מעבר לשעות הגן ובית הספר שממומנים על ידי המדינה (כגון, צהרון או מטפלת אחרי הגן ובית הספר) או קייטנה/מטפלת בתקופת חופשות (עד גיל 12), יש לראות הוצאות אלו כמסייעות בידו לייצר את הכנסתו. לכן, מן הדין להתיר לו לנכות הוצאות אלו, ככל שהוצאו בפועל, מההכנסה המובאת בחשבון לעניין קביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילד, ובלבד שהוצאה זו אינה חורגת מסכום סביר ומקובל, שייקבע בתקנות. הווה אומר: אם בחר הורה במעון יקר, למשל, תוכר ההוצאה עד לסכום שייקבע ולא מעבר לכך. אשר להוצאות חריגות מוצע שההורים יבואו בעניינן לידי הסכמה ובהעדר הסכמה ימנה הרשם מתאם הורי שיכריע במחלוקת. עקרונית, מוצע שהוצאה חריגה תחשב כל הוצאה שהינה הכרחית בעבור צרכיו הבריאותיים והחינוכיים של הילד ושאינה הוצאה שוטפת, כלומר שאינה חזויה מראש או שהיא במהותה חד-פעמית ובה יישאו שני ההורים בהתאם לחלקם היחסי בתמיכה הכלכלית בילד.

4.3.6 אחריות הורית משותפת

המרכיב הראשוני בחישוב גובה התמיכה הכלכלית הוא הכנסתם המשותפת של ההורים. כדי לחשב מי מבין ההורים נדרש לשלם בפועל להורה השני את חלקו בדמי התמיכה הכלכלית בילד מביא המודל האוסטרלי בחשבון אלמנט מהותי נוסף – החלק היחסי של כל הורה בהוצאות עבור הטיפול בפועל בילדים, זאת, בהתאם למספר הלילות בהם הם מצויים תחת השגחתו.²²⁷ לילה לעניין זה מתייחס ליום שקדם לו מתום יום הפעילות במסגרת החינוכית ועד שעה 8:00 למחרת. חישוב זה מעניק משקל כלכלי ממשי לעלויות הכרוכות בטיפול בילדים ומקזז מהתמיכה הכלכלית לפי חלקו היחסי של ההורה בהכנסה המשותפת, את שיעור השתתפותו בטיפול בילד.

ההתחשבות באלמנט זה מוסברת לאור הרציונל העומד בבסיס המלצת הוועדה להכיר ב"דמי טיפול" כחלק מן ההכנסה המשותפת: ייחוס ערך כלכלי לטיפול בילדים, והכרה שטיפול כזה כרוך בהוצאות ממשיות. ניתוח זה מביא להכרה בלתי נמנעת בצורך לקזז מדמי התמיכה הנגזרים מההכנסה הכספית את הערך הכלכלי של הטיפול שמעניק הורה לילדיו, שאם לא כן הוא נושא, למעשה, בחיוב כפול ובלתי הוגן: דמי התמיכה לפי הכנסתו הכספית, ובנוסף, העלויות הכספיות הכרוכות בטיפול בילדים בעת שהם מצויים

²²⁶ דפנה יזרעאלי "המיגדור בעולם העבודה" מדינה יהודית ודמוקרטיה 167, 179 (אריאל רוזן-צבי עורך, 1999); יש להניח שהמצב הנוהג, שבו לרוב האם היא ההורה המטפל לא ישתנה בצורה קיצונית במהרה, גם אם תבוטל חוקת הגיל הרך לפי תזכיר החוק הורים וילדיהם, לעיל ה"ש 3.

²²⁷ ס' 54A ו-55C לחוק קובעים נוסחה לחישוב העלות היחסית בהתאם למספר הלילות בהם נושא אותו הורה באחריות לטיפול בילדים.

באחריותו. מעבר להיבט הכלכלי של הטיפול בילד על ידי הורה, עומדת התכלית של מימוש "אחריות הורית משותפת", אשר במסגרתה על שני ההורים לקיים קשר ישיר ורציף עם ילדיהם גם לאחר פירוק התא המשפחתי – דבר המשרת את טובת הילד ואת זכותו לקשר ממשי עם שני הוריו. הנחת היסוד היא כי הפחתה של דמי התמיכה הכלכלית בעקבות נטילת אחריות ממשית לטיפול בילד, תספק תמריץ משמעותי למימוש ה-"אחריות הורית משותפת" ותעודד את מימוש זכות הילד לקשר עם שני הוריו. כמובן יש להיזהר מניצול-לרעה של הפחתה זו על ידי הורה המנסה באופן מניפולטיבי להפחית את דמי התמיכה הכלכלית, על ידי תביעה למשמורת משותפת כשתביעה זו מוגשת שלא בתום לב ומן השפה ולחוץ בלבד. עניין זה נדון בדוח שניט, ואין לנו לדון בו בהרחבה כאן.²²⁸

4.3.7 גיל הזכאות לתמיכה כלכלית

הוועדה ממליצה לקבוע כי חובת התמיכה הכלכלית של ההורים בילדיהם תימשך עד הגעת הילדים לגיל 21. רף זה תואם הן את הסטנדרט הבינ"ל הראשוני שקבוע באמנת האג לגבייה של התמיכה כלכלית בילדים משנת 2007²²⁹ והן את מציאות החיים בישראל שבה, עקב השירות הצבאי או שירות לאומי, אין לילדים אפשרות לרכוש עצמאות כלכלית לפני סיום השירות, כפי שציין זאת בית המשפט העליון בפרשת פלוני.²³⁰ עם זאת, מאחר ובמהלך השירות הצבאי צה"ל נושא באחריות לאספקת חלק גדול מצרכי הילד, הוועדה סבורה שיש להפחית את המשכורת הצבאית – או כאשר ילד אינו משרת בצבא את שכר עבודתו (לרבות שכר עבודה פוטנציאלי, אם יכול היה לעבוד ונמנע מכך ללא סיבה אובייקטיבית) – מדמי התמיכה הכלכלית.

הארכת חובת התמיכה של ההורים עד תום השירות הצבאי עולה בקנה אחד עם ההיגיון המהותי שמאחורי הסדרי התמיכה המקובלים במערב שהתמיכה הכלכלית ליד נמשכת עד גיל 21 – מכיוון שבדרך כלל ילד אינו חי באופן עצמאי מהוריו לפני גיל זה – הגם שהגיל הממשי בישראל שונה, כתוצאה מהנסיבות הייחודיות לישראל.²³¹ ראוי לציין בהקשר זה כי ברוב מדינות המערב חובת התמיכה הכלכלית של ההורים אמנם פוסקת בגיל 21 או 18, אך ישנן מדינות בהן חובת התמיכה נמשכת גם בתקופה בה הילד רוכש השכלה על-תיכונית – לעיתים עד גיל 25 – היות והאחריות ההורית כוללת את הכשרתו להתפרנס בכוחות עצמו, וכדברי התלמוד במסכת קידושין שהאחריות ההורית כוללת ללמד את הילד מקצוע.²³²

²²⁸ ראו ה"ש 3.

²²⁹ ס' 2(a)1 לאמנת הגבייה.

²³⁰ ע"א 4480/93 פלוני נ' פלונית פ"ד מח(3) 461, 483 (1994).

²³¹ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 63.

²³² בבלי, קידושין כט, ע"א: "האב חייב בבנו... וללמדו אומנות".

4.3.8 הבחנה בין גילאים שונים

בכפוף ליתר חלקי הדוח ובהתחשב בשקול דעת בית המשפט כקבוע בהצעת החוק, הוועדה ממליצה לקבוע נוסחה אחידה להערכת התמיכה הכלכלית, מבלי להבדיל בין גילאים שונים של הילד – על אף שבחינת המשפט המשווה מלמדת כי במדינות רבות ילדים מתבגרים זכאים לתמיכה כלכלית גבוהה יותר מזו של ילדים צעירים, מתוך הנחה שצרכיהם ועלויות הגידול שלהם גבוהים יותר.²³³ הוועדה סבורה כי השונות בצרכים של הגילאים השונים אינה משמעותית דייה, וכי יתרון היעילות והוודאות שיש באימוץ נוסחה אחידה גובר על הבעייתיות המסוימת הכרוכה בכך. עם זאת, ועל מנת שלא לפגוע בילדים מתבגרים, הנוסחה המוצעת, מטה את כלל התמיכה הכלכלית בילדים כלפי מעלה.

4.3.9 צרכים מיוחדים

הנוסחה לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית מבוססת על נתונים סטטיסטיים, שמלמדים כי עלויות הגידול של הילד מהוות אחוז קבוע מהכנסת ההורים. נתונים אלה מתייחסים בעיקר לילדים שאינם בעלי צרכים מיוחדים, על כן יתכן שהנוסחה אינה נותנת מענה הולם לעלויות הגידול של ילד "בעל צרכים מיוחדים" שאינו מקבל גמלת נכות מהמוסד לביטוח לאומי. לאור זאת מוצע, כי ההוצאות הייחודיות במקרים אלה יתווספו לשיעור התמיכה הכלכלית הקבוע בנוסחה. במקרים בהם יהיה קושי ליישם זאת מוצע כי העניין יועבר להכרעת בית המשפט. תפיסה זו עולה בקנה אחד עם המודל האוסטרלי, הרואה בקיום "special needs" של הילד, עילה מספקת לסטייה מהנוסחה הקבועה בחוק – אם באמצעות החלטה של הרשות המנהלית הרלוונטית (ה-CSA) ואם באמצעות התערבות שיפוטית.²³⁴

4.3.10 מנגנוני עדכון

על מנת לאזן כהלכה בין הצורך ביעילות ופשטות של הליך הערכת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים, ובין הרצון להתאים את גובה התמיכה לנסיבות המשתנות, ממליצה הוועדה שלא לקבוע "מועדי עדכון" יזומים, ולהסתפק במתן אפשרות לצדדים לטעון לשינוי נסיבות רלוונטי. לכן, כאשר חל שינוי במספר הלילות בהם לן הילד עם הורה מסוים, או בגובה ההכנסה החייבת של אחד ההורים, הוא יהיה רשאי לבקש הערכה מחודשת כדי לעדכן בהתאם לשינוי את שיעור התמיכה הכלכלית.²³⁵ אכן, במדינות רבות ישנם מנגנונים אוטומטיים שמצמידים את שיעור התמיכה המקורי למדדי יוקר המחיה, ומבטיחים בכך את שמירת ערכה הריאלי, בין היתר, על מנת לחסוך את הצורך בביצוע הערכה מחודשת ולמנוע מעקב של הורה אחר הכנסות ההורה האחר. במדינות אחרות, העדכון האוטומטי מתבצע מדי שנה, בהתאם לנתוני

²³³ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 57; ראו גם חוק התמיכה הכלכלית-הערכה, לעיל ה"ש 160.

²³⁴ ראו סע' 98C ו-117 לחוק התמיכה הכלכלית-הערכה, לעיל ה"ש 160.

²³⁵ אכן, שינוי בהכנסה החייבת יוביל לעדכון גובה התמיכה רק במידה ומדובר בשינוי מהותי של כ-15%.

ההכנסות המגיעים מרשויות המס. אלטרנטיבה נוספת היא קביעת עדכון יזום אחת לתקופה מסוימת (לרוב, שלוש שנים), כדי לוודא שהתשלום שנקבע בשעתו עודו תואם את הנסיבות העכשוויות.²³⁶ הוועדה סבורה כי משיקולי יעילות אין הצדקה ליזום הליכי עדכון, ומוטב להותיר את היוזמה – ואת נטל ההוכחה בדבר שינויים רלוונטיים – בידי הצדדים המעוניינים.

²³⁶ CHILD SUPPORT POLICY, לעיל ה"ש 179, בעמ' 97.

5. הצעת החוק ודברי הסבר

הצעת חוק זכות הילד לתמיכה כלכלית, התשע"ג-2012

1. הגדרות

בחוק זה –

"הכנסה" – הכנסה כספית של הורה מכל מקור שהוא, לרבות השווי הכספי של מגורים בדירה שהיא בבעלותו של הורה או בדירת מגורים של בני זוג כמשמעותה בסעיף 40א לחוק המקרקעין, התשכ"ט-1969, וכן כל הכנסה כספית שניתן להפיק מכל נכס, לאחר שנכחו ממנה ההוצאה הכספית שהוצאה לייצור ההכנסה;

"הוצאה" – לרבות הוצאה של הורה לחזקתו של ילד במסגרת טיפולית בשעות העבודה של אותו הורה;

"שכר טיפול" – עלות שעת טיפול במסגרת טיפולית לפי סעיף 3;

"יום הורות" – אחריות הורה לטפל בילד ולהשגיח עליו מתום יום הפעילות במוסד חינוך לילדים, כמשמעותו בחוק לימוד חובה, התש"ט-1949 או במסגרת חינוכית מקבילה ועד לשעה 8 למחרת;

"ילד" – אדם שלא מלאו לו 21 שנים שמקום מגוריו הרגיל בישראל;

"הורה" – מי שלפי סעיף 2(א)(9) לחוק מרשם האוכלוסין, התשכ"ה-1965 הוא הורה לילד או מי שלפי סעיף 1(4) או 1(6)(ט) לחוק בית המשפט לענייני משפחה, התשנ"ה-1995 נקבע כי הוא הורה או שבית המשפט קבע שהוא נושא באחריות הורית לילד;

"מסגרת טיפולית" – מסגרת טיפולית לפי סעיף 3;

"נציג הילד" – הורה או אפוטרופוס של ילד.

דברי הסבר:

1. הגדרת "הכנסה חייבת" קובעת את המקורות הכספיים של הורה שעל פיהם ייקבע שיעור התמיכה הכלכלית שהורה מחויב להעניק לילדו. בהגדרת "הכנסה" נכלל השווי הכספי של מגורים בדירה מגורים – בין שהיא בבעלותו של ההורה ובין שהיא היתה דירת מגורים של ההורים לפני שנפרדו, שעל פי סעיף

40א לחוק המקרקעין אחד ההורים ממשיך לגור בה עם הילדים. שווי כספי זה יתווסף להכנסתו של ההורה, כדי להעמיד במצב שווה הורה שמשלם שכר דירה למגוריו להורה המתגורר בדירה בבעלותו.

2. הגדרת "שכר טיפול" קובעת כי הערך הכספי לשעת טיפול שהורה מעניק לילד לפי סעיף 3, יחושב לפי השכר המקובל לשעה במסגרת טיפולית.

3. הגדרת "יום הורות" קובעת את מסגרת הזמן שבו על הורה לממש את אחריותו ההורית – לטפל בילדו ולחנכו תוך קיום קשר אישי, ישיר וסדיר עמו – שבשלו הוא זכאי לקבל חלק מהתמיכה הכלכלית עבור הוצאות הילד.

4. הגדרת "ילד" קובעת, בדומה לנוהג במדינות רבות, כי יש לחייב הורה בתמיכה כלכלית בילדו עד לגיל 21 שנים. במציאות הישראלית ילדים ממשיכים לחיות בבית הוריהם גם בגילאים אלו. מציאות זו מחייבת שגם ילד בגיר יהיה זכאי לתמיכה כלכלית.

2. זכות ילד לתמיכה כלכלית

(א) כל ילד זכאי לתמיכה כלכלית שתבטיח לו רמת חיים שתהלום את התפתחותו הגופנית, הנפשית, הרוחנית, המוסרית והחברתית.

(ב) כל הורה חייב בתמיכה כלכלית בילדו לפי הוראות סעיף 3 (להלן – "התמיכה הכלכלית").

(ג) להורים אחריות להבטיח לילד את התמיכה הכלכלית שלה הוא זכאי.

דברי הסבר:

סעיף זה מעגן בחוק את זכות הילד לתמיכה כלכלית מהוריו, על פי סעיף 27 לאמנת האו"ם בדבר זכויות הילד 1989 (להלן – "אמנת האו"ם"), שקובעת:

1. המדינות החברות מכירות בזכותו של ילד לרמת החיים ההולמת את התפתחותו הגופנית, הנפשית הרוחנית, המוסרית והחברתית.

2. להורי הילד או לאחרים האחראים לו האחריות הראשונית להבטיח, ככל שמאפשרים יכולתם ואמצעיהם הכספיים, את תנאי המחיה הנדרשים להתפתחות הילד.

3. המדינות החברות, בהתאם לתנאיהם הלאומיים ואמצעיהן, ינקטו צעדים נאותים לסייע להורים האחראים לילד לממש זכות זו, ויספקו במקרה הצורך עזרה חומרית ותוכניות סיוע במיוחד באשר לתזונה, ביגוד ודיוור.

4. המדינות החברות ינקטו צעדים נאותים להבטיח גביית מזונות עבור הילד מאת הוריו או מאת אנשים אחרים הנושאים באחריות כספית לגביו, הן בתחום המדינה החברה, והן מחוצה לה. מקום שאדם הנושא באחריות כספית לילד מתגורר במדינה אחרת מזו של הילד, יקדמו המדינות החברות הצטרפות להסכמים בינלאומיים או התקשרות בהסכמים כאלה וכן קביעת הסדרים נאותים אחרים.

האמנה קובעת שלילד זכות יסוד לתמיכה כלכלית, שתאפשר לו להתפתח כאדם עצמאי, מהבחינות הגופנית, הנפשית הרוחנית, המוסרית והחברתית, לפי צרכיו האינדיווידואליים. החבות בתמיכה כלכלית חלה, בראש ובראשונה על הוריו של הילד, כחלק מאחריותם ההורית למימוש זכותו העצמית של הילד מכוח אמנת האו"ם. היא חלה על כל הורה מעצם היותו הורה, ללא הבחנה של מין, דת, נתינות, הקשר בין הילד לבין ההורה או היחסים המשפטיים בין ההורים. בנוסף, לפי העיקרון שבסעיף 18 לאמנת האו"ם: "המדינות החברות יעשו כמיטב מאמציהן להבטיח הכרה בעקרון כי לשני ההורים אחריות משותפת לגידול הילד והתפתחותו. להורים, או, לפי העניין, לאפוטרופוסים החוקיים, אחריות בסיסית לגידול הילד והתפתחותו. בראש מעיניהם תעמוד טובתו של הילד". חובת ההורים היא אפוא, להבטיח שהילד לקבל את מלוא התמיכה הכלכלית והיותו וטובת הילד מחייבת את ההורים כשיקול ראשון במעלה, שהורה לא יוותר על זכותו של ילד לקבל מההורה השני את חלקו בתמיכה הכלכלית בשל עניין שלו.

לפי הדין הנוהג בישראל החיוב במזונות ילד וההורה שחייב בהם נקבע לפי הדין האישי החל על ההורים. על כן זכות ילד למזונות מתבססת בעיקר על דיני הנישואין. לכן החיוב במזונות הילד שמקובל נובע מהתחייבות של ההורים בהסכם הנישואין לדאוג לפרנסת ילדם – מעין חוזה לטובת צד שלישי. לפיכך, בדין היהודי שילד זכאי למזונות אף אם הוריו אינם נישואים, חיוב ההורים מושתת על דיני צדקה. לעומת זאת, זכות הילד לתמיכה כלכלית היא זכות עצמאית של הילד וחלה על כל הורה מכוח האחריות ההורית, כאמור בסעיף 27 לאמנת האו"ם. לפי סעיף זה, התמיכה הכלכלית צריכה להלוך את רמת החיים ההולמת את התפתחות של הילד. על כן קובע החוק, כי כלל המקורות הכספיים שעומדים לרשות הוריו לפרנסת עצמם צריכים לעמוד גם לרשות ילדם. וכן, הורה אינו יכול להימנע מלמלא את מחויבותו לתמיכה כלכלית בשל כך שהוא ימנע מלהפיק הכנסות.

3. שיעור התמיכה הכלכלית

(א) שיעור התמיכה הכלכלית שילד זכאי לו יחושב לפי ההוצאה הכספית לגידול ילד בהתאם להכנסת הוריו ומספר ילדיהם על פי הטבלה שבתוספת; שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות שיעור שונה לתמיכה הכלכלית.

(ב) טיפל הורה דרך קבע בילד שלא מלאו לו 12 שנים או בילד עם מוגבלות, שעה או יותר בשעות העבודה משעה 8 עד שעה 17, יתווסף להכנסת ההורה השני סכום של מחצית שכר טיפול לכל שעה, בין אם הטיפול היה בילד אחד או יותר; שר המשפטים יקבע בתקנות את סוגי המסגרות הטיפוליות ואת חישוב שכר הטיפול.

(ג) גמלה לפי חוק בשל מוגבלות לילד, לא תגרע מהתמיכה הכלכלית.

דברי הסבר:

שיעור התמיכה הכלכלית נקבע על פי נוסחה מבוססת על מחקר כלכלי שערך חבר הוועדה, פרופ' ראובן גרונאו שבדברי ההסבר לתוספת, שאומדת, בצורה אובייקטיבית את עלות ההוצאה הכספית לגידול ילד בהתאם להכנסות הוריו. הנוסחה קובעת, על יסוד נתונים סטטיסטיים של הוצאות משקי הבית בישראל, את העלות הכספית של גידול ילד כמפורט בטבלה שבתוספת. נוסחאות שכאלה הינן במדינות רבות כלי מקובל לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילדים.

יתרונותיה של הנוסחה הינן בהירות, וודאות, אחידות, שקיפות, עדכון שוטף ואי תלות בהחלטה שיפוטית או מנהלית. כמו כן היא מאפשרת להורים להיערך מבעוד מועד למצבם הכלכלי החדש עם פרידתם. בפרט, היא מוציאה את נושא שיעור התמיכה הכלכלית בילד ממכלול הסכסוכים בין הורים שנפרדים, שהתדיינות ביניהם בעניינים הנוגעים לילד משליכה במישרין על טובת הילד – במיוחד על שמירת הקשר בין הילד והורהו.

קיומה של נוסחה מאפשר את קביעת התמיכה הכלכלית באופן פשוט ויעיל, לרוב ללא צורך בהתדיינות, באמצעות רשם בית המשפט.

סעיף קטן (ב) מבטא את עמדת הוועדה שמן הנכון להוסיף לחישוב ההכנסה של הורה את עלות השכר עבור טיפול שהורה השני מעניק לילד, שעדיין לא מלאו לו 12 שנים או לילד עם מוגבלות אף שגילו יותר מ-12 שנים, לכל שעה בשעות העבודה המקובלות, משעה 8 עד לשעה 17. במצבים אלה ילד אינו יכול להישאר לבד והוא זכאי לטיפול והשגחה באותן שעות, לכן יש לראות את הורה שנמנע מלעבוד

באותן שעות כדי לטפל בילד כמי שזכאי לשכר. זכאות ההורה לשכר עבור הטיפול בילד נותנת הכרה ערכית של החברה בתרומה המוסרית והכלכלית של גידול הילדים. על פי החוק המוצע יתווסף שכר הטיפול להכנסה של ההורה השני לצורך חישוב התמיכה הכלכלית שהוא חייב לילדו, מכיוון שהוא חסך מחצית מעלות שכירת מטפל, שכן ההורה שטיפל בילד נשא בה. בדרך זו תבוא לידי ביטוי התרומה הכלכלית שתורם הורה למשפחה כשהוא מטפל בילד ואינו יוצא לעבודה באופן מלא או חלקי.

שכר הטיפול יהושב לפי השכר המקובל לשעת טיפול במסגרת טיפולית. שכר הטיפול יהיה עבור הטיפול בילד אחד או יותר, משום שזכות הילד לטיפול הינה כחלק מהמשפחה ולא לכל ילד בנפרד.

סעיף קטן (ג) קובע כי ילד זכאי למלוא שיעור התמיכה הכלכלית מהוריו גם כאשר הוא זכאי לגמלה בשל מוגבלות. הגמלה אינה מפחיתה מזכאותו לתמיכה כלכלית משום שהגמלה נועדה לתת מענה לצרכים המיוחדים של הילד בשל המוגבלות.

4. הוצאות הילד מהתמיכה הכלכלית

(א) ההורים יתחלקו בהוצאות הילד מהתמיכה הכלכלית על פי מכפלה של שיעור התמיכה הכלכלית שהילד זכאי לה לפי סעיף 3, בחלקו באחוזים של הורה בהכנסות של ההורים יחד פחות חלקו באחוזים בימי ההורות שהוא מטפל בילד בהתאם לטבלה שבסעיף זה, לפי הנוסחה $X*(Y-Z)$; הורה שחלקו בהכנסה המשותפת גדול מחלקו בימי ההורות יעביר להורה השני את חלקו בתמיכה הכלכלית.

בסעיף זה:

"X" – שיעור התמיכה הכלכלית;

"Y" – אחוז הכנסתו של הורה, כולל שכר טיפול שהורה חייב בו לפי סעיף 3, מההכנסות שלהם יחד;

"Z" – אחוז ימי ההורות בהתאם לטבלה:

ימי הורות	Z (אחוז הוצאות הילד)
4 – 0	0
5	0.35
6	0.42
7	0.5
8	0.58
9	0.65
14 – 10	1

(ב) הוצאה חריגה עבור צרכים בריאותיים או חינוכיים של הילד שהינה הכרחית ושלא היתה חזויה מראש או שהיא במהותה חד-פעמית, תשולם על ידי שני ההורים לפי חלקם היחסי בתמיכה הכלכלית של הילד; לא באו ההורים לידי הסכמה על הצורך בהוצאה זו, ימנה הרשם מתאם הורי שיכריע במחלוקת.

דברי הסבר:

הסעיף קובע כי שיעור התמיכה הכלכלית שתחלק בין ההורים לצורך הוצאות הילד לפי הזמן שהם אחראיים לטיפול בילד על פי ימי ההורות שכל אחד מטפל בילד.

הסעיף מבחין בין שני מצבים: הראשון, כאשר הורה אחד מטפל בילד עד ארבעה ימי הורות בשבועיים וההורה השני מטפל בילד 10 ימים או יותר בשבועיים. השני, כאשר כל הורה מטפל בילד חמישה ימי הורות בשבועיים או יותר. החוק מניח, בדומה למקובל במדינות אחרות, שלהורה שמטפל בילד במשך פחות מחמישה ימים בשבועיים אין הוצאות ניכרות בגין הטיפול בילד. רק מחמישה ימי הורות ומעלה, מוציא ההורה הוצאה כספית ישירה ומשמעותית בגין הטיפול בילד. הוצאה זו באה לידי ביטוי הן בדאגה לדיוור, שיאפשר לילד לחוש בביתו והן בהוצאות קבועות שהורה מוציא לצרכי הילד.

במצב הראשון, חלקו של כל הורה בתמיכה הכלכלית בילד יחושב על פי חלוקת הכנסות בלבד. בשני, חלוקת ההוצאות תחושב גם על פי מספר ימי ההורות שכל הורה מטפל בילד.

מעבר הכספים בין ההורים ייעשה על פי נוסחה שהינה מכפלה בין שיעור התמיכה הכלכלית שמסומנת ב- X , החלק באחוזים של ההורה בהכנסות שלהם יחד, שמסומן ב- Y , שממנו יוחסר החלק באחוזים של ימי ההורות שאותו הורה מטפל בילד לפי הטבלה המסומנת ב- Z . לכן, הורה שחלקו בהכנסות גבוה יותר מחלקו בימי ההורות יעביר להורה השני את חלקו בתמיכה הכלכלית.

לדוגמה, כאשר גיל הילד מעל 12 שנים והכנסתו החודשית של הורה אחד 6000 ₪ ומספר ימי ההורות שלו הוא 9 ימים, והכנסתו החודשית של ההורה השני 10,000 ₪ ומספר ימי ההורות שלו הוא 5 ימים. הסכום שההורה השני יעביר להורה הראשון יחושב כדלקמן: שיעור התמיכה הכלכלית לפי ההכנסה של שני הורים יחד 16,000 ₪, הינה עבור ילד אחד $X=2900$ ₪. חלקו באחוזים של ההורה שחלקו בהכנסה המשותפת $Y=0.625$, גדול מחלקו בימי ההורות ימי הורות $Z=0.35$, יעביר להורה הראשון $(0.625-0.35)*2900=797.5$ ₪. אם גיל הילד היה פחות מ-12 שנים, וההורה הראשון מטפל בו בשעות העבודה תיווסף להכנסת ההורה השני שכר הטיפול לפי סעיף 3. לדוגמה, אם עלות שכר טיפול לחודש הוא 4,000 ₪, הכנסות של ההורה השני יגדלו ב-2,000 ₪, לפיכך על ההורה השני יהיה להעביר להורה הראשון 852.5 ₪.

סעיף קטן (ב) מבקש לקבוע מנגנון להסדרת חילוקי-דעות בין ההורים לגבי הוצאות חריגות לצרכים בריאותיים או חינוכיים בלתי צפויות מראש או חד-פעמיות, אינן נכללות בשיעור התמיכה הכלכלית. בהוצאות אלו יישאו ההורים לפי חלקם היחסי בתמיכה הכלכלית של הילד.

5. הסכם בין ההורים בעניין התמיכה כלכלית

- (א) הסכם בין הורים הפוגע, במישרין או בעקיפין, בזכות ילד לתמיכה כלכלית לפי חוק זה – בטל.
- (ב) הסכם בין הורים לתשלום או להחזר חלק שהורה חייב בו משיעור התמיכה הכלכלית, כולו או חלקו – בטל.
- (ג) לעניין סעיף קטן (ב), אין נפקא מינה אם ננקטה בהסכם לשון שיפוי, ערבות, קבלנות או כל לשון אחרת.

דברי הסבר:

מטרת סעיף זה, להבטיח כי הורים לא יפגעו בזכות הילד לתמיכה כלכלית בהסכם שהם מגיעים אליו בעת גירושיהם. תופעה רווחת למדי היא, שהורים שמעוניינים להגיע להסכם גירושין מוותרים על זכותו של ילדם למזונות, משום שהם מבקשים לסיים את מערכת היחסים ביניהם. לעיתים, פסלו בתי המשפט סעיפי שיפוי וערבות שנועדו לפטור הורה מחובתו לשלם מזונות לילדו, מחמת פגיעתם בטובת הילד. אך, לעיתים, גרסו בתי המשפט שהסכם המצמצם את חובתו של האב במזונות ומטיל אותה על האם ייאכף לאחר שהילד יתבגר. עם זאת, לא שללו אפשרות פנייה מידית של האב לצד שלישי המשמש כערב, וזאת אף על פי שאפשרות זו עלולה להרתיע את האם להגיש בשם הילד תביעה למזונות.

נקודת המוצא של הסעיף היא, שהיות וזכותו של הילד לתמיכה כלכלית היא זכות עצמאית, על החוק להבטיח שההורים לא יוכלו לקשור בינה לבין העניינים שהם מסדירים ביניהם בגירושין. לכן, קובע הסעיף, כי הורים אינם יכולים לסחור בזכות הילד בתמורה לויתורים או להישגים שלהם בהסדר הגירושין. היות ומשמעות ההסכם המטיל חובת המזונות על אחד ההורים בלבד, או מפחית מחובת ההורה השני למזונות הילד, היא כי זכות הילד לתמיכה כלכלית עלולה להיפגע כתוצאה מההסדר שההורים הגיעו אליו, קובע הסעיף שהסכם שכזה בטל. לדעת הוועדה הוראה שכזו לא תכביד על הסדר גירושין שיבטא איזון כלכלי בין ההורים. שכן, לפי הדין הנוהג חובת המזונות לסיפוק הצרכים ההכרחיים של הילד מוטלת בעיקר על האב. אולם לפי החוק המוצע התמיכה הכלכלית תוטל בשווה על שני ההורים – על פי הכנסותיהם וימי ההורות שלהם. על כן לא יהיה עוד מקום להורים לשנות את שיעור התמיכה הכלכלית שהורה חייב בו בילד או לקשור בינו לבין תנאי הגירושין.

6. תמיכה כלכלית בילד בגיר

(א) מלאו לילד 18 והוא משרת בשירות חובה או בשירות לאומי, יופחת משיעור התמיכה הכלכלית שהוא זכאי לה שכרו.

(ב) מלאו לילד 18 שנים והוא עובד למחייתו או יכול לעבוד למחייתו, יופחת משיעור התמיכה הכלכלית שהוא זכאי לה שכרו.

דברי הסבר:

כאשר ילד בגיר משרת בשירות חובה, בשירות לאומי או עובד למחייתו או שהנסיבות מאפשרות לו לעבוד למחייתו, יש להפחית את הכנסתו או את הכנסתו הפוטנציאלית משיעור התמיכה הכלכלית שהוא זכאי לה. בהתאם לכך, כאשר בגיר עובד למחייתו והכנסתו היא משיעור התמיכה הכלכלית או עולה עליה, הוא לא יהיה זכאי לתמיכה כלכלית.

7. מחיקה מרשימת ענייני המעמד האישי

בענייני המצב האישי שבסימנים 51 ו-52 לדבר המלך במועצתו על ארץ ישראל, 1922 - 1947 לא יכללו מזונות ילדים.

דברי הסבר:

לאור התפיסה בהצעת החוק שזכות הילד לתמיכה כלכלית היא זכות עצמאית שלו שאין לקשור אותה לענייני המעמד האישי, הן לצורך הדין החל בבתי המשפט והן בבתי הדין הדתיים. על כן יש למחוק אותו מדברי המלך במועצתו. עם זאת, הצעת החוק אינה פוגעת באפשרות שלבית דין דתי תהיה סמכות שיפוט בתמיכה הכלכלית של הילד כאשר יש לו סמכות לדון במזונות הילדים.

8. הגשת בקשה לתמיכה הכלכלית

(א) ילד או ידד קרוב שלו, הורה או שני ההורים, רשאים להגיש לרשם בית המשפט לענייני משפחה (להלן – "הרשם") בקשה לקביעת שיעור התמיכה כלכלית שכל הורה חייב בו; השר יקבע בתקנות טופס לבקשה ואת המסמכים שיש לצרף לביסוס הבקשה (להלן – "הבקשה").

(ב) היה מגיש הבקשה אפוטרופוס של הילד, יצרף לבקשה את המסמכים המוכיחים את היותו האפוטרופוס של הילד.

9. קבלת הבקשה על ידי הרשם

- (א) מצא הרשם כי הבקשה לא מולאה כנדרש, רשאי הוא לדחותה; דחה הרשם את הבקשה יודיע על כך למגיש הבקשה בהודעה מנומקת תוך שבעה ימים ממועד הגשתה.
- (ב) הוגשה הבקשה על ידי הורה אחד ישלח הרשם להורה השני, בתוך שבעה ימים מיום הגשתה, הודעה להורה השני למתן תשובה לבקשה בקשה; השר יקבע בתקנות טופס לתשובה ואת המסמכים שיש לצרף לביסוס התשובה (להלן – "התשובה").
- (ג) לא נמסרה לרשם תשובה בתוך שבעה ימים מיום המצאתו להורה, ישלח הרשם אזהרה להורה, כי יראו אותו כחייב בשיעור התמיכה כלכלית בהתאם לבקשה, אלא אם כן ימציא את התשובה בתוך שבעה ימים נוספים.
- (ד) נטען בתשובה כי המשיב אינו הורה של הילד, יראו בהצהרה שבטופס כתובענה לקביעת קשרי משפחה; הרשם יעביר את התובענה לבית המשפט לענייני משפחה וההורה השני יהיה המשיב בתובענה.

10. קביעת התמיכה הכלכלית

- (א) הרשם יקבע את שיעור התמיכה הכלכלית ואת חלוקת הוצאות הילד בין ההורים על פי התוכנית ההורית שהוסכמה בין ההורים או לפי קביעת בית המשפט, הבקשה והתשובה; טענה על פיה יש לסטות משיעור התמיכה הכלכלית כאמור להלן, תידון בפני בית המשפט.
- (ב) נוכח הרשם כי אין התאמה בין הנתונים על הכנסות הורה בין הבקשה לבין התשובה, רשאי הוא לקבל מידע על הכספים והרכוש של כל הורה מידי כל גורם המנוי בסעיף 7א ובתוספת השנייה לחוק הוצאה לפועל, התשכ"ז-1967 (להלן "מידע"); הרשם יקבע על פי המידע שקיבל אם הנתונים על הכנסות הורה מתאימות יותר לבקשה או התשובה ועל פי הנכון מבינם יקבע את שיעור התמיכה הכלכלית שכל הורה חייב בו.
- (ג) נתונים על הכנסות הורה בבקשה או בטופס המצאת פרטים וכן מידע יהיה חסוי בפני כל אדם, וכן מידע על הורה אחד יהיה חסוי כלפי ההורה השני, למעט כלפי הרשם או השופט.
- (ד) חל שינוי של לפחות עשרה/חמישה עשר אחוזים בהכנסות הורה או שינוי בימי ההורות, רשאי מבקש להגיש בקשה לעדכון שיעור התמיכה הכלכלית.

דברי הסבר:

סעיף זה מבוסס על תפיסה שהורה שחייב בתמיכה כלכלית בילדו מחויב לנהוג בגילוי מלא בכל הנוגע להכנסותיו ורכושו, כי זכותו של ילדו לתמיכה כלכלית היא בהתאם להכנסות ההורה. לכן כאשר אין התאמה בנתונים על הכנסות הורה שהוגשו לרשם, בין הבקשה ובין התשובה, מסמיך החוק את הרשם לפנות לגופים מהם הוא יכול לקבל מידע על הכנסותיו, הוצאותיו ורכושו של הורה, בדומה לרשם הוצאה לפועל. היות ולהורים המידע הנכון על הכנסותיהם, שייתכן והרשם לא הצליח לקבל לגביהם מידע, יקבע הרשם לאור המידע שקיבל, האם הנתונים שפורטו בבקשה או בתשובה נכונים יותר ועל פי הנכון מבינם יקבע את שיעור התמיכה הכלכלית של כל הורה. בדרך זאת הסעיף יעודד הורים למסור מידע מלא על הכנסותיהם כדי שילדם לא יפגע מהסכסוך שביניהם. כדי להבטיח גילוי מלא הסעיף גם קובע חיסיון על המידע שנמסר לרשם.

11. ערר על החלטת הרשם

(א) הרואה עצמו נפגע מהחלטת הרשם רשאי להגיש ערר לבית משפט (להלן – "הערר").

(ב) בית המשפט הדן בערר רשאי להגדיל או להקטין את שיעור התמיכה הכלכלית, אם מצא כי נפלה טעות בקביעת הרשם.

12. פניה לבית המשפט

(א) היה ילד או הורה סבור כי בשל נסיבות חריגות ויוצאות מן הכלל יש להגדיל או להקטין את שיעור התמיכה הכלכלית, רשאי הוא לפנות לבית המשפט בבקשה מנומקת לשנות את שיעור התמיכה הכלכלית.

(ב) בית המשפט רשאי להגדיל או להקטין את שיעור התמיכה הכלכלית אם סבר שמן הצדק לעשות כן, בין היתר, אם נוכח כי התקיימה אחה מהנסיבות הבאות:

(1) הורה נמנע מלהשתכר לפי מירב יכולת ההשתכרות שלו תוך התעלמות מצרכי הילד;

(2) הכנסותיו של הורה בבקשה או בתשובה אינן משקפות את הכנסותיו בפועל;

(3) להורה הוצאות מיוחדות בשל היותו בעל מוגבלות;

(4) לילד הוצאות מיוחדות בשל היותו בעל מוגבלות;

(5) להורה ילדים ממשפחה אחרת.

חרף הרצון לצמצם את ההתדיינות בעניין שיעור התמיכה הכלכלית על ידי קביעת נוסחה, שברוב המקרים תיושם על ידי הרשם או בית המשפט הדן בערר, מוצע להסמיך את בית המשפט, בנסיבות חריגות ויוצאות מן הכלל, לסטות מן הנוסחה. זאת, כשנוכח כי להורה הכנסות שעולות על מה שנראה מן המידע שהתקבל, שההורה נמנע ללא טעם מוצדק מלהשתכר או לעבוד בהתאם ליכולתו תוך התעלמות מצרכי הילד, שיש לנכות מהכנסות ההורה הוצאות מיוחדות בשל כך שהוא בעל מוגבלות, שיש להעלות את שיעור התמיכה הכלכלית משום שהילד בעל מוגבלות. כמו כן כאשר להורה ילדים ממשפחה נוספת יש לאפשר לשנות את שיעור תמיכה הכלכלית לילדים ממשפחה קודמת, משום שלכל ילד זכות שווה לתמיכה כלכלית.

שיעור התמיכה הכלכלית נח (סעיף 3)

מספר הילדים								הכנסה חודשית ברוטו
4		3		2		1		
שיעור תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	שיעור תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	שיעור תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	שיעור תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	
500	0.500	500	0.500	500	0.500	500	0.500	1,000
1,000	0.500	1,000	0.500	1,000	0.500	900	0.400	2,000
1,500	0.500	1,500	0.500	1,500	0.500	1,200	0.300	3,000
2,000	0.500	2,000	0.500	1,900	0.400	1,450	0.250	4,000
2,500	0.500	2,500	0.500	2,300	0.400	1,650	0.200	5,000
3,000	0.500	3,000	0.500	2,600	0.300	1,800	0.150	6,000
3,500	0.500	3,400	0.400	2,850	0.250	1,950	0.150	7,000
4,000	0.500	3,750	0.350	3,050	0.200	2,075	0.125	8,000

4,500	0.500	4,050	0.300	3,250	0.200	2,200	0.125	9,000
4,900	0.400	4,350	0.300	3,450	0.200	2,300	0.100	10,000
5,700	0.400	4,950	0.300	3,850	0.200	2,500	0.100	12,000
6,400	0.350	5,450	0.250	4,250	0.200	2,700	0.100	14,000
6,900	0.250	5,850	0.200	4,650	0.200	2,900	0.100	16,000
7,300	0.200	6,250	0.200	4,950	0.150	3,100	0.100	18,000
7,700	0.200	6,650	0.200	5,250	0.150	3,300	0.100	20,000
8,100	0.200	6,950	0.150	5,550	0.150	3,500	0.100	22,000
8,500	0.200	7,250	0.150	5,800	0.125	3,700	0.100	24,000
8,850	0.175	7,550	0.150	6,050	0.125	3,850	0.075	26,000
9,200	0.175	7,850	0.150	6,300	0.125	4,000	0.075	28,000
9,500	0.150	8,150	0.150	6,550	0.125	4,150	0.075	30,000
9,800	0.150	8,450	0.150	6,750	0.100	4,300	0.075	32,000
10,100	0.150	8,700	0.125	6,950	0.100	4,450	0.075	34,000
10,400	0.150	8,950	0.125	7,150	0.100	4,550	0.050	36,000
11,000	0.150	9,450	0.125	7,550	0.100	4,750	0.050	40,000
12,500	0.150	10,700	0.125	8,550	0.100	5,250	0.050	50,000

מדידת הוצאות התמיכה הכלכלית בילדים

א. מבוא

שינוי במספר הילדים במשק הבית מלווה בשינויי הקצאה: הוא כרוך בהעברת מוצרים מההורים לילדיהם, ומעבר לזה, הוא עשוי להביא להגדלת התצרוכת על חשבון החיסכון ולשנות את החלטות חברי משק הבית ביחס לזמן שהם מקצים לשוק העבודה ולזמן המוקדש לבית. היקף ההעברות הבין-דוריות בתוך משק הבית תלוי במשאבים העומדים לרשותו ובהעדפות ההורים – העדפתם את טובת הילדים על פני טובתם הם.

שינויים בגודל משק הבית כרוכים בשינויים יחסית מתונים בהיקף ובהרכב התצרוכת. לשם הדגמה, תוספת ילד במשפחה בת שתי נפשות בישראל כרוכה בגידול בתצרוכת של כ-4 אחוזים. שיעור זה משתנה עם מספר הילדים (ילד שני תורם כ-3 אחוזים, וילד שלישי כ-2 אחוזים) ועם גיל הילד (ילד מתחת לגיל 6 כרוך בתוספת לתצרוכת שהיא נמוכה משמעותית מהתוספת לתצרוכת הקשורה בילד מבוגר).²³⁷ במקביל לגידול בהיקף התצרוכת, על חשבון החיסכון, חל גם שינוי בהרכב התצרוכת. תוספת ילדים מלווה בגידול במשקלם של המזון, הדיור ואחזקת דירה ומשק בית בסל התצרוכת, ובירידת משקלם של סעיפי הוצאה אחרים, אך גם שינויים אלה הם יחסית צנועים. לדוגמה, מרכיב המזון בסל ההוצאות של משק בית בן 3 נפשות גדול רק ב-2 אחוז מזה במשק בית בן 2 נפשות.²³⁸ האם יש בשינויים אלו ללמדנו על "עלות הילדים"?

כל מחקר בנושא "עלות" הילדים נתקל בקושי אינהרנטי – נתוני התצרוכת שבידי החוקר הם ברובם "משוללי מען". רק לגבי מספר קטן של מוצרים המדווח בסקר הוצאות המשפחה ידוע מי הוא המשתמש: כך לגבי מוצרי הביגוד, המופיעים בסקר לפי פירוט של "בגדי ילדים", "בגדי נשים", ו"בגדי גברים", וכך לגבי מוצרי אלקוהול וטבק שההנחה היא שהם נצרכים על ידי ההורים.²³⁹ לגבי מרבית המוצרים המשתמש הסופי אינו ידוע, וכאשר המוצר הוא מוצר ציבורי המשתמש אינו מוגדר (מוצר ציבורי הוא מוצר המשמש את כל בני משק הבית מבלי ששימוש בו על ידי אחד מחברי משק הבית יפגע ביכולתם של

²³⁷ אומדנים אלו מבוססים על נתוני סקרי הוצאות המשפחה שנערכו על ידי הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה (למ"ס) בשנים 2005 ו-2006, וחושבו באמצעות רגרסיה לוגריתמית במדגם משקי בית עם 2 מבוגרים. האומדנים רגישים להגדרת המדגם, וההכנסה (לפני מס או אחרי מס).

²³⁸ המזון הוא סעיף ההוצאה היחיד שלגביו קיימת הסכמה שמשקלו גדל עם מספר הנפשות במשק הבית. השתנות משקלן של קבוצות מוצרים אחרות רגישה להגדרת הרגרסיה. בכל מקרה לא גדל מרכיב מוצרים אלו (כולל המזון) ביותר מ-6 אחוזים.
²³⁹ מוצרים אלו, בתוספת הביגוד, מכונים לעתים "מוצרי מבוגרים" (Adult goods).

האחרים ליהנות ממנו). אשר על כן אין בנתונים על היקף והרכב התצרוכת מידע ישיר על רמת התצרוכת של הילדים.

זה למעלה ממאה שנה שכלכלנים טרודים בשאלה האם צפון בנתונים על דפוסי התצרוכת מידע עקיף לגבי סוגיה זו; דהיינו, האם ניתן ללמוד מהשוואת דפוסי התצרוכת של משקי בית עם ילדים ומשקי בית ללא ילדים מהו אותו חלק מסך התצרוכת p ממנו נהנים הילדים? לשון אחרת, אם נניח שמתוך K ידות שצורך משק הבית שתי ידות נצרכות על ידי ההורים ו- $(K-2)$ ידות נצרכות על ידי הילדים, השאלה היא מהו הכופל $p = (K-2)/K$? אם ניתן היה לגלות את K ניתן היה לחשב "סולם שקילות" (Equivalence scale) שלפיו M ילדים "שקולים" ל- $(K-2)$ מבוגרים, ולחשב את התצרוכת "למבוגר סטנדרטי". חישוב התצרוכת "למבוגר סטנדרטי" היה מאפשר להשוות את רמת התצרוכת של ההורים במשקי בית בעלי מבנה דמוגרפי שונה. נטרול הגורם הדמוגרפי היה מאפשר להשוות את "רמות החיים" של אוכלוסיות בעלות מבנה דמוגרפי שונה (בהנחה שתצרוכת ההורים היא מדד ל"רמת חיים"), לחשב את התפלגות "רמת החיים" בתוך האוכלוסייה, לקבוע "קווי עוני" וכדומה.

חישוב פשוט מניח חלוקה שוויונית של משאבים בין הורים לילדיהם. במקרה זה $N = K$ – מספר הנפשות במשק הבית, והשוואת "רמת החיים" תתבסס על התצרוכת לנפש.²⁴⁰ מרבית החוקרים דוחים הנחה זו. "יתרונות לגודל" בתצרוכת (יתרונות שמקורם בקניית בהיקף גדול במחירים מוזלים, בניצול יעיל יותר של שטח הדירה, בהעברת בגדים בין ילדים בגילאים שונים, במוצרים ציבוריים שאין צורך להגדילם כתוצאה מגידול במשק הבית, ועוד) הם גורם אחד המסביר מדוע, קרוב לוודאי, ש- $N > K$. גורם שני המוזכר הוא "צרכי" הילדים. לפי טעון זה ילד אינו "נדרש" לאותה רמת הוצאה כמו מבוגר. המושג "צרכים" זר לשפה הכלכלית, ועל כן ניתן לפרש טענה זו כאומרת שכמויות המזון שצורך ילד קטנות מאלה של מבוגר, שבגדי ילדים זולים מבגדי מבוגרים וכדומה.

הרכבו של סל התצרוכת של המבוגרים שונה מזה של הילדים ועל כן כל העברת מקורות בין מבוגרים לילדים תשנה את הרכב הסל הכולל, אך בהיעדר מידע על הרכב סל התצרוכת של הילדים לא ניתן, בדרך כלל, לדעת מהי כמות המקורות שהועברה.²⁴¹ על פניו קשה, על כן, לראות כיצד הבדלים בהרכב סל התצרוכת בין משפחות עם ילדים ומשפחות ללא ילדים יש בהם ללמד על כמות המשאבים שמעבירים הורים לילדיהם. נדרשת מערכת הנחות חיצונית כדי לסייע בידי החוקר לעקוף קושי מובנה זה. טיב האומדן של "עלות" הילדים תלוי בטיב ההנחות עליהן מבוססת שיטת החישוב.

²⁴⁰ צורת חישוב זו שכחה בהשוואות בינלאומיות.

²⁴¹ אם היה הרכב שני הסלים (בשוליים) זהה לא הייתה הגדלת סל אחד והקטנתו של השני משפיעה על הרכב הסל הכולל.

יש הרואים כמפתח לזיהוי היקף המקורות שהועברו בין מבוגרים לילדים את השינוי בתצרוכת "מוצרי המבוגרים" – מוצרים שידוע שאינם משמשים ילדים.²⁴² אך כלכלנים רבים דוחים שיטות אלה בגלל המשקל הקטן של "מוצרי המבוגרים" בסל התצרוכת, והבעייתיות של חלק מהמוצרים (מוצרי הטבק והאלכוהול), ומעדיפים את השימוש בנוסחאות הקלאסיות המבוססות על שיטת אנגל.

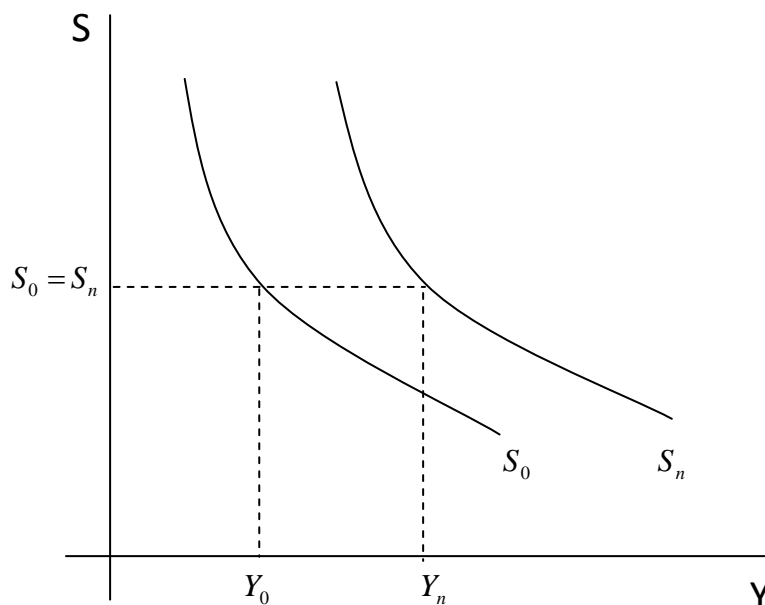
ב. שיטת אנגל לחישוב "סולמות השקילות"

הסטטיסטיקאי והכלכלן הגרמני ארנסט אנגל (Engel), מחלוצי חקר דפוסי התצרוכת בשלהי המאה ה-19, טען שניתן לראות בחלק ההכנסה המוקדש למזון אינדיקטור ל"רמת החיים". מאחר ומשקל ההוצאה למזון מכלל ההכנסה קטן ככל שההכנסה גדולה יותר עומד משקל זה ביחס הפוך ל"רמת החיים". כפועל יוצא, אם נמצא שני משקי בית בעלי מבנה דמוגרפי שונה ובעלי הכנסה שונה המוציאים אחוז זהה מהכנסתם על מזון הרי שרמת החיים שלהם זהה.

טענתו של אנגל מודגמת בציור מס' 1. הציור מתאר את השתנות משקל ההוצאה למזון בהכנסה s_i . משקל זה הולך וקטן ככל שגדלה הכנסה, והוא גדל ככל שגדל משק הבית. יהיה s_0 משקל המזון במשק בית ללא ילדים ו s_n משקל המזון במשק בית שבו n ילדים, אם משק בית ללא ילדים בעל הכנסה Y_0 מקדיש למזון חלק זהה לזה של משק בית שבו n ילדים בעל הכנסה Y_n , אזי, אליבא דחסידי שיטת אנגל, שני סוגי משק הבית נהנים מאותה "רמת חיים". מאחר ולפי טענה זו בשני משקי הבית ההכנסה למבוגר סטנדרטי היא זהה מתקיים $Y_n / K = Y_0 / 2$, והמקדם K שווה ל- $2Y_n / Y_0$. מקדם זה תלוי, בדרך כלל, ברמת ההכנסה Y_0 וכדי לאמוד אותו יש לאמוד את השתנות חלק המזון בהכנסה עם השתנות ההכנסה ומספר הילדים.

²⁴² שיטה זו ידועה כשיטת Rothbarth, על שם הסטטיסטיקאי הבריטי שהציע אותה לראשונה ב 1943. שיטות החישוב החדישות שונות במידת מה מאלו של רוטבארט אך גם הן מתבססות באופן בלעדי על השינויים בדפוסי התצרוכת של מוצרי המבוגרים בעקבות תוספת ילדים במשק הבית.

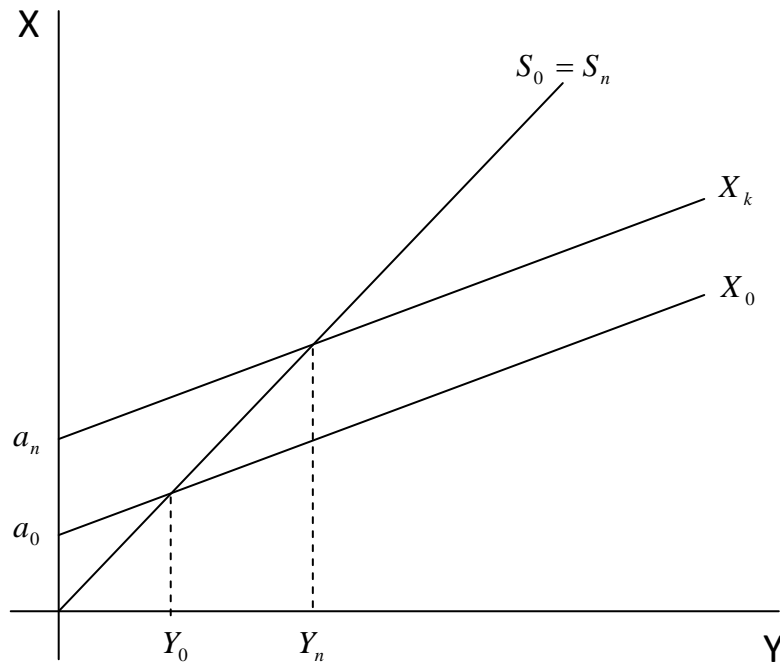
ציור 1



למותר לציין שאנגל הציע את שיטת החישוב שלו בעידן ה"כלכלה הקדומה" – טרם ניסוחה של תורת הכלכלה המודרנית ואין לעקרון החישוב ביסוס בתיאוריה הכלכלית המודרנית. משמעות אינטואיטיבית לשיטת החישוב ניתן למצוא בציור 2. הצירים מתארים את ההוצאה על מזון X_i וההכנסה Y_i . בציור מתואר מצב שבו הנטייה השולית לצריכת מזון היא קבועה (מכל ש"ח נוסף של הכנסה מוקדש סכום קבוע לצריכת מזון), ושינוי במספר הילדים מביא להסטה מקבילה בעקום התצרוכת.²⁴³ בציור מוצגים שני משקי בית המקדישים חלק זהה מהכנסתם למזון: משק בית ללא ילדים בעל הכנסה Y_0 ומשק בית שבו n ילדים בעל הכנסה Y_n ($s = X_0 / Y_0 = X_n / Y_n$) ומתקיים, על כן, $Y_n / Y_0 = K/2$. אך במקרה זה קל להראות ש- $a_n/a_0 = Y_n / Y_0$, כאשר a_i היא רמת התצרוכת של המזון שאינה תלויה הכנסה (דהיינו, תצרוכת המזון כאשר משק הבית הוא נעדר הכנסה). ניתן לפרש את a_i כ"צרכי" המזון של משק בית מגודל i ואת Y_n / Y_0 כשיעור השינוי ב"צרכים" אלו כתוצאה מתוספת הילדים. אך גם במקרה זה לא קיים הסבר מדוע יש לבסס את מדד ה"צרכים" באופן בלעדי על דפוסי תצרוכת המזון.

²⁴³ במצב זה פונקציית התצרוכת של מזון היא לינארית בהכנסה ומספר הילדים.

ציור 2



הסתייגויות אלו לא הרתיעו דורות של חוקרים לנסות ולגזור "סולמות שקילות" מנתוני תצרוכת, ובאופן ספציפי, מנתוני תצרוכת מזון. בשנים האחרונות התרחב השימוש שנעשה בחישובים אלה גם כדי לחשב את "עלות" הילדים לצרכי דמי מזונות. אחד הניסיונות האחרונים נעשה על ידי החוקרים האוסטרלים הרדינג ופרסיבל (Ann Harding and Richard Percival) בשנת 2005 ושימש לחישוב דמי המזונות באוסטרליה. בסקירה זו נדווח על ניסיון לשחזר את הממצאים האוסטרליים תוך שימוש בנתוני סקרי הוצאות משקי בית בישראל.²⁴⁴

ג. נתונים וממצאי האמידה

באומדננו השתמשנו בנתוני סקר הוצאות המשפחה של הלמ"ס מהשנים 2005 ו 2006. שינוי המחירים בין שתי השנים היה מזערי (כ-2 אחוז) ועל כן התייחסנו למדגם כמדגם אחד. כדי לחדד את ההבחנה בין השפעת ילדים (בגילאי 0 עד 18) ומבוגרים נוספים הנמצאים במשק הבית (ילדים מבוגרים, קרובי משפחה ואחרים) הגבלנו את המדגם ל"משקי בית גרעיניים" - משקי בית שיש בהם רק שני מבוגרים מעל גיל 18. הגבלה זו צמצמה את המדגם ל- 4076 תצפיות.

²⁴⁴ באומדננו הוכנסו שינויים קלים בפונקצית האמידה כדי לפשטה. שינויים אלו לא השפיעו על התוצאות.

החוקרים האוסטרלים בהיותם ערים למגבלות שיטתם הרחיבו את קבוצת הבדיקה: למוצרי מזון הנצרכים בבית (ההוצאה למזון בניכוי ההוצאה למזון מחוץ לבית ומשקאות אלכוהוליים) נוספו ההוצאות למים, דלק וחשמל, שירותי תקשורת (לא כולל שיחות בינ"ל), מוצרים לטיפול אישי (לא כולל מוצרי קוסמטיקה), ומוצרי ניקיון הבית. שתי קבוצות מוצרים אלה שמשו גם אותנו כמדד ל"רמת החיים". החוקרים האוסטרלים אמצו שיטת אמידה דו-שלבית: בשלב הראשון הם אמדו את השפעת ההכנסה וגודל משק הבית על התצרוכת, ובשלב שני הם אמדו את השפעת התצרוכת וגודל משק הבית על נתח התצרוכת המוקדש למזון, או לחילופין למוצרים "הבסיסיים". שיטה דומה אומצה על ידינו.²⁴⁵

לוח 1 מציג את תוצאות הרגרסיה החצי לוגריתמית של פלח התצרוכת המוקדש למוצרים בסיסיים ולמזון, כאשר המשתנים המסבירים הם סך התצרוכת (בלוג') וגודל משק הבית (בלוג').²⁴⁶ משתני הבקרה הם גילו, מספר שנות הלימוד, ומוצאו האתני (יהודי/לא-יהודי) ויבשת הלידה של ראש משק הבית.

לוח 1: רגרסיה של נתח התצרוכת המוקדש למוצרים בסיסיים ומזון

מס' נפשות (לוג')		תצרוכת (לוג')		R ²	מספר תצפיות	משתנה תלוי
T	b ₂	t	b ₁			
20.9	0.0729	-47.8	-0.1259	0.48	4076	נתח מוצרים בסיסיים
19.0	0.0535	-36.6	-0.0776	0.39	4076	נתח מזון

הערות: משתני בקרה נוספים הם גילו, מספר שנות הלימוד, ומוצאו האתני (יהודי/לא-יהודי) ויבשת הלידה של ראש היחידה.

לשיטתו של אנגל, כדי לשמר את "רמת החיים" של משק בית שבו k ילדים (יחסית למשק בית ללא ילדים) הרי בהינתן הרגרסיה הלוגריתמית יש להגדיל את תצרוכתו בשיעור של $\exp[(b_2/b_1)\ln(2/(2+k))]$, כאשר b₁ הוא מקדם הרגרסיה של התצרוכת ו b₂ הוא המקדם של מספר הנפשות במשק הבית.²⁴⁷ אומדני שיעור זה מוצגים בלוח 2. לשם הדגמה, לפי החישוב המתבסס על נתח ההוצאה על מזון בתצרוכת, "עלות" ילד אחד היא 32 אחוזי תצרוכת – רוצה לומר, כדי לשמר את "רמת

²⁴⁵ מן הדין לציין שאומדני סולם השקילות המתקבלים בשיטה הדו-שלבית נמוכים משמעותית מאלו המתקבלים בשיטה החד-שלבית שבה נבדקת במישרין השפעת ההכנסה על פלח ההכנסה המוקדש למזון (או למוצרים בסיסיים).

²⁴⁶ ההוצאה לתצרוכת היא בניכוי סעיפי הוצאה שהם במהותם סעיפי חסכון (למשל הוצאה למשכנתא).

²⁴⁷ ביטוי זה הוא הפתרון ל C_k/C_0 כאשר מתקיים התנאי של אנגל

$$s_0 = b_1 \ln(C_0) + b_2 \ln(2) = b_1 \ln(C_k) + b_2 \ln(2+k) = s_k$$

החיים" של משק הבית יש להגדיל את תצרוכתו בשליש, ומשקלו של הילד בסל התצרוכת הוא 0.322
 $0.244 = 1.322$. / אומדן העלות השולית קטן ככל שגדל מספר הילדים במשק הבית.²⁴⁸

לוח 2: "עלות" ילדים בשיטת אנגל ומשקל הילדים בתצרוכת

סולם השקילות	על בסיס נתח המזון בתצרוכת			על בסיס נתח המוצרים הבסיסיים בתצרוכת			מספר ילדים
	משקל הילדים בתצרוכת	עלות שולית	סך העלות	משקל הילדים בתצרוכת	עלות שולית	סך העלות	
0.325	0.244	0.322	0.322	0.209	0.264	0.264	1
0.600	0.380	0.290	0.612	0.330	0.229	0.494	2
0.875	0.468	0.268	0.880	0.412	0.206	0.699	3
1.125	0.531	0.251	1.131	0.470	0.189	0.889	4

הלוח מבליט את רגישות אומדני ה"עלות" וסולם השקילות לבחירת הקריטריון הקובע את "רמת החיים". אומדני ה"עלות" המבוססים על נתח המזון בתצרוכת גבוהים משמעותית מאלו המבוססים על מכלול המוצרים הבסיסיים, וכאמור לא אלה ולא אלה נהנים מגיבוי תיאורטי כלכלי. האומדנים מצביעים על כך שילדים בגילאי 0-5 מהווים רק נטל קטן על הוצאות המשפחה, אך הנטל גדל כאשר הילד מגיע לגיל בית ספר. במחקרנו לא נעשתה הבחנה בין ילדים בגילאים שונים, והאומדן מתייחס לילד "ממוצע" בגילאים 0 עד 18.

לשם השוואה צורף ללוח 2 סולם השקילות המשמש את הלשכה המרכזית לסטטיסטיקה.²⁴⁹ סולם זה דומה מאד לאומדן המבוסס על פלח המזון בתצרוכת, והוא גבוה מהאומדן המבוסס על פלח המוצרים הבסיסיים בתצרוכת.

²⁴⁸ הירידה מוכתבת על ידי הביטוי $ln[(2/(2+k))]$, ביטוי הקטן מונוטונית ככל ש k גדל. עם זאת צריך לציין שבדיקה ישירה של הקשר בין נתח המוצרים הבסיסיים ומספר הילדים באמצעות רגרסיה שבה מספר הילדים נמדד על ידי משתני דמי לא מצביעה על ירידה מונוטונית של העלות השולית.
²⁴⁹ סולם השקילות של הלמ"ס הוא במונחי נפשות "סטנדרטיות". כדי להתאימו למונחי הלוח (תצרוכת הילדים יחסית לתצרוכת משק בית ללא ילדים) חולקו המספרים ב-2.

להשלמת החישוב נאמדה פונקציית התצרוכת. גם פונקציה זו נאמדה בצורה לוגריטמית (ברגרסיה זו גם המשתנה התלוי – התצרוכת, מופיע בצורה לוגריטמית). משתני הבקרה הם אותם משתנים שהופיעו ברגרסיה הקודמת. גמישות ההכנסה של התצרוכת ביחס להכנסה לפני מס נמצאה שווה ל- 0.52, והגמישות ביחס להכנסה אחרי מס היא 0.61. הגמישות ביחס לגודל משק הבית היא 0.104 במקרה הראשון ו-0.089 במקרה השני. לוח 3 מציג את רמת התצרוכת החזויה, לפי מספר הילדים, עבור רמות ההכנסה הממוצעת (לפני מס) בשלושת שלישוני ההכנסה.

לוח 3: ההוצאה הממוצעת לתצרוכת לפי שלישוני הכנסה (הכנסה לפני מס)

ההוצאה לתצרוכת לפי מספר ילדים:					הכנסה ממוצעת לפני מס	שלישון
4	3	2	1	0		
13,508	13,255	12,952	12,571	12,054	17,688	סה"כ
8,183	8,030	7,846	7,616	7,302	6,776	תחתון
12,025	11,799	11,530	11,191	10,730	14,157	אמצעי
18,453	18,108	17,693	17,174	16,467	32,142	עליון

משקל התצרוכת בהכנסה לפי מספר ילדים:					הכנסה ממוצעת לפני מס	שלישון
4	3	2	1	0		
76%	75%	73%	71%	68%	17,688	סה"כ
121%	119%	116%	112%	108%	6,776	תחתון
85%	83%	81%	79%	76%	14,157	אמצעי
57%	56%	55%	53%	51%	32,142	עליון

הערה: מבוסס על רגרסיה לוגריטמית בתצרוכת, הכנסה וגודל משק הבית. נוסחת החישוב היא $\ln(C) = 4.216 + 0.522\ln(Y) + 0.104\ln(2+k)$ כאשר C ו-Y מסמלים את התצרוכת וההכנסה, והגורם הקבוע כולל את השפעת גילו, השכלתו ומוצאו האתני של ראש היחידה.

שיעור ההוצאה על תצרוכת מכלל ההכנסה קטן עם הגידול בהכנסה וכתוצאה קטן לפי חישובינו אחוז ההכנסה המוקדש לילדים.²⁵⁰ לוח 4 מציג את אומדני "עלות" הילדים כאחוז מהכנסת משק הבית לפני מס, אומדנים המבוססים על מכפלת משקל הילדים בתצרוכת משק הבית (המחושב בלוח 2) באחוז התצרוכת מכלל ההכנסה (המחושב בלוח 3). לפי חישוב המבוסס על פלח התצרוכת המוקדש למוצרים בסיסיים מהווה ההוצאה על ילד אחד 15 אחוז מההכנסה לפני מס, ושיעור זה גדל ל- 36 אחוז במשק בית שבו 4 ילדים. שיעורים גבוהים מעט יותר מתקבלים כאשר הקריטריון למדידת ההוצאה על ילדים הוא פלח התצרוכת המוקדש למזון.

לוח 4: "עלות" ילדים כאחוז הכנסת משק הבית לפני מס

שלישון	משקל ההוצאה על ילדים בהכנסה לפי מספר ילדים:			
	1	2	3	4
	א. על בסיס נתח המזון בתצרוכת			
סה"כ	17%	28%	35%	41%
תחתון	27%	44%	55%	64%
אמצעי	19%	31%	39%	45%
עליון	13%	21%	26%	30%
	ב. על בסיס נתח המוצרים הבסיסיים בתצרוכת			
סה"כ	15%	24%	31%	36%
תחתון	24%	38%	49%	57%
אמצעי	17%	27%	34%	40%
עליון	11%	18%	23%	27%

²⁵⁰ לפי חישובינו ההוצאה הממוצעת לתצרוכת בשלישון התחתון גבוהה מההכנסה. תוצאה זו מוכרת בספרות הכלכלית והיא מצביעה או על תת-דיווח של ההכנסה או על ירידה זמנית בהכנסה שאינה משתקפת בירידה מקבילה בתצרוכת. אומדני התצרוכת המבוססים על ההכנסה אחרי מס דומים מאד לאלה המדווחים בלוח 3.

אין כמובן דרך לקבוע מהו האומדן הנכון, ועל כן אנו מביאים לצרכי השוואה את האומדנים שהתקבלו במחקר האוסטרלי. האומדנים האוסטרליים נמוכים במידת מה מהאומדנים הישראליים המבוססים על נתח המזון בתצרוכת המתייחסים לכלל האוכלוסייה, והבדלים דומים באומדני "עלות" הילדים קיימים בשלישוני ההכנסה השונים.

לוח 5: "עלות" ילדים כאחוז הכנסת משק הבית - האומדן האוסטרלי

שלישון	משקל ההוצאה על ילדים בהכנסה לפי מספר ילדים:			
	1	2	3	4
סה"כ	13%	22%	30%	37%
תחתון	17%	32%	44%	55%
אמצעי	13%	24%	32%	39%
עליון	11%	18%	24%	29%

מקור: מבוסס על לוח 2 (עמ' 16) בדו"ח של Ann Harding ו-Richard Percival "The Estimated Costs of Children in Australian Families in 2005-2006"

ד. סיכום ונוסחת היישום

אומדן ההוצאה על ילדים המבוסס על שיטת אנגל אינו חף מליקויים. תזכיר זה לא ניסה למעט בחסרונותיו: היסודות התיאורטיים עליהם מבוססת שיטת האמידה מעורערים, ובהעדר יסוד תיאורטי מוצק האומדן רגיש לבחירת סל המוצרים המשמש כאינדיקאטור לרמת החיים של משק הבית. עם זאת המדידה המושכלת המבוססת על נתוני דפוסי התצרוכת במדגם מייצג של אוכלוסיית ישראל עדיף על קביעות המבוססות התרשמות חולפת. קביעת קריטריונים אחידים לתשלום הוצאות התמיכה הכלכלית תקדם את עקרון הצדק האופקי כאשר המשאבים המופנים לרווחת הילדים בעקבות גירושים נגזרים באופן אחיד ותלויים בלעדית במשאבים הכלכליים העומדים לרשות ההורים.

עקרון הצדק האופקי הוא רק אחד העקרונות שצריך להדריך את המחוקק בכניסתו לנעלי בית המשפט בקבעו את הוצאות התמיכה הכלכלית. עקרון לא פחות חשוב הוא עקרון הפשטות והשקיפות. בקבעו את המשאבים שעל ההורים להקצות לטובת ילדיהם מתערב המחוקק בתחום החלטות שהיה עד כה

הפררוגטיבה הבלעדית של ההורים כאשר המעורבות מתבצעת בנקודת משבר בין ההורים. ככל שתהיה נוסחת החישוב של הוצאות הילדים פשוטה וברורה יותר כך יצטמצם החיכוך בין ההורים. פשוט החישוב הייתה בבסיס ההמלצה שלא לכלול בין מרכיבי הנוסחה את גיל הילד. נתוני התצורות בישראל מצביעים על כך שילדים צעירים (ילדים מתחת לגיל 5) כרוכים רק בגידול מזערי בתצורת משק הבית והם בעלי השפעה שולית על תצורת המוצרים הבסיסיים (כולל מזון). הכללת גיל הילד בנוסחת החישוב של דמי המזונות הייתה מחייבת תשלום זעום עבור ילדים צעירים וגידול משמעותי בדמי המזונות כאשר הילד מגיע לגיל 6. שינוי חד בהוצאות התמיכה הכלכלית המתרחש שנים לאחר שההורים נפרדו עשוי לחדש את החיכוך בין ההורים הגרושים תוך פגיעה בילדיהם. כדי למנוע מקור חיכוך זה מומלץ לבסס את החישוב על ההוצאה הממוצעת לילדים בגילאים 0 – 18.

ין דרך לחשב באופן פשוט את הוצאות התמיכה הכלכלית כפונקציה של ההכנסה. פונקציה זו היא פונקציה לא-ליניארית (פונקציה מעריכית) וכתוצאה לא תובן על ידי מרבית הגופים שיתקלו בה. נדרש, על כן, לוח מפורט המגדיר את הוצאות התמיכה הכלכלית לפי מספר הילדים ולפי הכנסת ההורים. מאחר ואחוז ההכנסה המוקדש לתמיכה הכלכלית קטן עם ההכנסה יש להקפיד שלוח ההכנסות ("מדרגות ההכנסה") יהיה מספיק מפורט כך שלא ימצא מי שעולה במדרגות ההכנסה ותוך כדי כך מקטין (אבסולוטית) את נטל תשלומי התמיכה. לוח 4 לעיל המבוסס על חלוקת התפלגות ההכנסות לשלוש "מדרגות" בלבד, נכלל בתזכיר לצורכי הדגמה, אך בוודאי אינו עומד בדרישת הפירוט הנדרש.

עקרון הפשטות צריך להדריך את המחוקק גם בבואו לקבוע את חלוקת הנטל בין ההורים באשר לתמיכה הכלכלית. חישוב עלות הילדים בתזכיר מבוססת על הכנסת משק הבית לפני מס (ההכנסה "ברוטו"). הגדרה זו של ההכנסה צריכה לשמש גם בחישוב הלוח המפרט את הוצאות התמיכה הכלכלית ובחישוב חלוקת התשלום בין ההורים. חישוב ההכנסה ברוטו יעשה על בסיס הצהרות המס של משק הבית בשנה שקדמה לפירוד, או במקרה שבו משק הבית פטור מדיווח לרשויות המס על בסיס נתוני ההכנסות של מס ההכנסה והביטוח הלאומי. נתוני ההכנסה השוטפת אינם משקפים בהכרח את הצבר הנכסים שבידי משק הבית אך אין דרך לקבוע נוסחה נוחה ליישום הכוללת בתוכה מרכיב זה של ההכנסה הפוטנציאלית. חלוקת הנכסים בין בני הזוג היא נושא להליך משפטי נפרד ולא יכול להיות חלק מנוסחת התמיכה הכלכלית, אף כי לא ניתן להתעלם מההשלכות של תוצאות הליך משפטי זה על רווחת הילדים.

הגדרת ההכנסה הקובעת ונוסחת החלוקה אינה כוללת בתוכה תיקון עבור "עלויות מחיה אישית". מושג זה אינו מוגדר סטטיסטית, אינו משמש בנוסחת עלות הילדים ואינו נדרש לעניינינו. נוסחת החישוב צריכה להבטיח שמצבם הכלכלי של ההורים לא יורע מעבר להרעה שמקורה בנטל הכלכלי שמטיל הפירוד על הצדדים. החיים תחת קורת גג אחת כרוכים בחסכון בהוצאות דיור, מזון, תחבורה ועוד. חסכוניות אלו

נשללים מהמעורבים בגירושים מרגע שהחליטו להיפרד. עלות החיים בנפרד צריכה להילקח בחשבון בחישוב התמיכה הכלכלית.

נהוג לחשוב שעלות החיים בנפרד גדולה ב- 25 אחוז מעלות החיים המשותפים. כך, אם לצורכי חישוב חלקם של ההורים בתצרוכת של משק הבית הממוזג חלקם הוא שתי ידות מתוך K ידות שצורך משק הבית, יגדל חלקם של ההורים הפרודים ל- 2.5 ידות מתוך $(K + \frac{1}{2})$ ידות. חלקם של הילדים שלפיו נקבעת התמיכה מצטמצם ל- $(K - 2)$ מתוך $(K + \frac{1}{2})$. כך לדוגמה, בלוח 2 נמצא ש"עלות" ילד בודד היא 0.322 וחלקו בתצרוכת משק הבית הממוזג הוא 20.9 אחוז, משנפרד משק הבית מצטמצם חלקו של הילד ל- 20.5 אחוז $[0.322 / (1.25 + 0.322) =]$ מכלל התצרוכת, וחלקו בהכנסה מצטמצם בהתאם.²⁵¹

השיעורים המתוקנים של הוצאות התמיכה הכלכלית כחלק מהכנסת משק הבית לפני הגירושים (הכנסה לפני מס) מוצגים בלוח 6.

לוח 6: שיעור הוצאות התמיכה הכלכלית מהכנסת משק הבית לפני הגירושים (הכנסה לפני מס)

שלישון	מספר הילדים:			
	1	2	3	4
א. על בסיס נתח המזון בתצרוכת				
סה"כ	15%	24%	31%	36%
תחתון	23%	38%	49%	57%
אמצעי	16%	27%	34%	40%
עליון	11%	18%	23%	27%
ב. על בסיס נתח המוצרים הבסיסיים בתצרוכת				
סה"כ	12%	21%	27%	32%
תחתון	20%	33%	43%	50%
אמצעי	14%	23%	30%	35%
עליון	9%	16%	20%	24%

²⁵¹ נוסחת חישוב התצרוכת מכלל ההכנסה לפני מס היא הנוסחה המשמשת בחישוב לוח 3.

לבסוף, נוסחת החישוב של הוצאות התמיכה הכלכלית מתייחסת להכנסת משק הבית בשנה שקדמה לגירושים. כתוצאה, הוצאות התמיכה הכלכלית וחלוקתם בין בני הזוג הם קבועים וישתנו רק כתוצאה מהתבגרות הילדים, כאשר אחד הילדים עובר את הגיל המרבי המזכה אותו בתמיכת ההורים (גיל 18, לגרסתנו). באופן ספציפי הוצאות התמיכה הכלכלית אינם משתנים כתוצאה משינוי במצבם הכלכלי של ההורים. כאשר חלה הרעה משמעותית במצב אחד ההורים ייכנס הביטוח הלאומי בנעליו וישלים את הוצאות התמיכה הכלכלית.

על פניו ניסיון לקבוע נוסחה שלפיה הוצאות התמיכה הכלכלית וחלוקתם משתנים עם הכנסת ההורים לתרום לשיפור מצבם של הילדים שהוריהם נפרדו ככל שישתפר מצבם של ההורים, אלא שסיכוי זה אינו שקול לפגיעה האפשרית. שיעורי "המיסוי" הגלומים בהוצאות התמיכה הכלכלית הם משמעותיים. כך למשל, קביעת הוצאות התמיכה הכלכלית לפי ההכנסה השוטפת פירושה שהורה לשניים הנמנה אל השלישון האמצעי חייב להפריש כ-25 אגורות מכל שקל נוסף של הכנסה עבור תמיכה כלכלית בילדיו מנישואיו הקודמים. "מיסוי" נוסף זה יחזק את התמריצים להעלמת הכנסות, להשתמטות מתשלום התמיכה, ויפגע בתמריצים לעבודה. מגמות אלו מתחזקות עקב המבנה הלא ליניארי של מערכת התשלומים: ככל שהכנסתו של אחד מבני הזוג נמוכה יותר המשקל שמהווה התשלום בהכנסת בן הזוג השני יהיה גדול יותר. למותר לציין שההתמקחות המתמדת באשר לגובה הוצאות התמיכה הכלכלית מביאה להגדלת החיכוך בין ההורים הגרושים תוך פגיעה בילדים. מעורבות רשויות הרווחה בתהליך זה לא זו בלבד שאין בה להקל על התהליך, אלא עשויה אף להחמיר את החיכוך. רשויות האכיפה יתקשו להתמודד עם הנטל הנוסף שיוטל עליהן.

כדי למנוע את השפעות הלווי הכרוכות בקביעה מנהלית של הוצאות התמיכה הכלכלית, הפגיעה בתמריץ לעבודה, סרבנות תשלום והעלמת הכנסות יש לקבוע את "בסיס המס" כהכנסות משק הבית בשנה שקדמה לגירושים. גם אם אין ביכולתה של קביעה זו לבטל את השפעות הלווי לחלוטין היא תצמצם אותם במידה ניכרת, מה גם שבסבירות גבוהה ההורים מודעים להכנסות בן הזוג השני באותה עת. הסדרי משמורת שוויוניים יבטיחו שהילדים ייהנו בעקיפין מגידול בהכנסות ההורים גם לאחר הגירושים.

בהתאם למחקר נקבעה נוסחת יישום בסעיף 4 לחוק, שלה שלושה מרכיבים: ראשית, שיעור התמיכה הכלכלית X כמפורט בטבלה שבתוספת לחוק; שנית, חלקו של ההורה האחד בהכנסת בני הזוג Y_i ; ושלישית, אחוזי ימי ההורות של ההורה Z_i , לפי הטבלה שבסעיף 4. בהתאם לכך חלקו של ההורה בתמיכה הכלכלית הוא $Y_i * X$, והוא זכאי ל- $Z_i * X$ עבור חלקו בטיפול בילד, לפיכך הורה שחלקו בהכנסה המשותפת גדול מחלקו בימי ההורות יעביר להורה השני את חלקו בתמיכה הכלכלית $X * (Y_i - Z_i)$.

בחישוב שיעור התמיכה הכללית שבטבלה שבתוספת לחוק הוכנסו שלושה תיקונים בהשוואה לאומדן האמפירי:

א. ברמות הכנסה נמוכות תצרוכת משקי הבית עולה על ההכנסה המדווחת. מאחר ושיעור התמיכה הכלכלית מתייחס לכלל התצרוכת של המשפחה, ברמות הכנסה נמוכות נמצא ששיעור התמיכה מהווה חלק משמעותי מהכנסת ההורים המדווחת.²⁵² כדי למנוע צמצום לא סביר במקורות שעומדים לרשות הורה לתצרוכת האישית שלו נקבע, שהתמיכה לא תעלה על מחצית סך ההכנסה של ההורים.

ב. הפירוד מטיל נטל כלכלי נוסף על כל הורה בהשוואה למשפחה החיה תחת קורת גג אחת. כדי לשקף עלות זו נקבע בחישוב שתצרוכת הורה החי בנפרד גדולה ברבע מזו של הורה החי במסגרת משפחתית לא פרודה; קרי, ההורה זכאי לתוספת "ידות". תוספת האמצעים שהועמדה בחישוב לרשות ההורה מצמצמת כמובן את חלקו של הילד במשפחה הפרודה, ומקטינה את התמיכה שהוא זכאי לה. בדיוני הוועדה עלתה הטענה שגם אם תיקון זה נכון לגבי משקי בית מיעוטי הכנסה, אין הוא תקף לבעלי הכנסה גבוהה, היות והתצרוכת שלהם אינה מושפעת מהפירוד (אשר משפיע רק על החיסכון). בעקבות זאת הוחלט לבטל את תוספת ה"ידות" במשפחות שהכנסתן גבוהה מתצרוכתן (כאשר החיסכון הוא חיובי).

ג. חישוב התמיכה בילדים המתואר במחקר מבוסס על ההנחה שתוספת ההכנסה שמוקדשת לתצרוכת הולכת וקטנה ככל שגדלה ההכנסה.²⁵³ הנחה זו מסבכת את החישוב המדויק של התמיכה, ועל כן השתמשנו בטבלה המציגה קירוב ליניארי לתמיכה. בהתאם לטבלה התמיכה גדלה בשיעור קבוע בתוך קבוצת ההכנסה, אך השיעור הולך ופוחת ככל שקבוצת ההכנסה גבוהה יותר. התמיכה המחושבת והקירוב הליניארי שלה מוצגים בלוח מוצגים בלוח 7.

²⁵² כאשר מספר הילדים גדול, התמיכה המחושבת עשויה אף לעלות על סך ההכנסה.

²⁵³ פונקצית התצרוכת היא לוגריתמית ולא ליניארית.

6,400	0.350	0.322	6,345	5,450	0.250	0.267	5,490	4,250	0.200	0.204	4,351	2,700	0.100	0.126	2,711	14,000
6,900	0.250	0.229	6,803	5,850	0.200	0.198	5,886	4,650	0.200	0.157	4,666	2,900	0.100	0.098	2,907	16,000
7,300	0.200	0.216	7,235	6,250	0.200	0.187	6,260	4,950	0.150	0.148	4,962	3,100	0.100	0.092	3,091	18,000
7,700	0.200	0.205	7,645	6,650	0.200	0.177	6,614	5,250	0.150	0.140	5,242	3,300	0.100	0.087	3,266	20,000
8,100	0.200	0.195	8,035	6,950	0.150	0.169	6,952	5,550	0.150	0.134	5,510	3,500	0.100	0.083	3,433	22,000
8,500	0.200	0.187	8,408	7,250	0.150	0.162	7,275	5,800	0.125	0.128	5,766	3,700	0.100	0.080	3,592	24,000
8,850	0.175	0.180	8,767	7,550	0.150	0.155	7,586	6,050	0.125	0.123	6,012	3,850	0.075	0.077	3,746	26,000
9,200	0.175	0.173	9,113	7,850	0.150	0.150	7,885	6,300	0.125	0.119	6,250	4,000	0.075	0.074	3,894	28,000
9,500	0.150	0.167	9,448	8,150	0.150	0.145	8,174	6,550	0.125	0.115	6,479	4,150	0.075	0.071	4,036	30,000
9,800	0.150	0.162	9,772	8,450	0.150	0.140	8,455	6,750	0.100	0.111	6,701	4,300	0.075	0.069	4,175	32,000
10,100	0.150	0.157	10,086	8,700	0.125	0.136	8,727	6,950	0.100	0.108	6,917	4,450	0.075	0.067	4,309	34,000
10,400	0.150	0.153	10,392	8,950	0.125	0.132	8,991	7,150	0.100	0.105	7,126	4,550	0.050	0.065	4,440	36,000
11,000	0.150	0.147	10,980	9,450	0.125	0.127	9,500	7,550	0.100	0.101	7,529	4,750	0.050	0.063	4,691	40,000
12,500	0.150	0.136	12,337	10,700	0.125	0.117	10,674	8,550	0.100	0.093	8,460	5,250	0.050	0.058	5,271	50,000

לוח 7: עלות הילדים ושיעור התמיכה המחושב (קירוב ליניארי) לפי ההכנסה ומספר הילדים במשפחה

מספר הילדים																הכנסה חודשית ברוטו
4				3				2				1				
תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	עלות שולית	עלות הילדים	תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	עלות שולית	עלות הילדים	תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	עלות שולית	עלות הילדים	תמיכה חודשית	שיעור התמיכה השולי	עלות שולית	עלות הילדים	
			39				33				26				16	-
500	0.500	1.392	1,431	500	0.500	1.188	1,221	500	0.500	0.923	949	500	0.500	0.559	574	1,000
1,000	0.500	0.624	2,055	1,000	0.500	0.533	1,753	1,000	0.500	0.414	1,363	900	0.400	0.251	825	2,000
1,500	0.500	0.485	2,540	1,500	0.500	0.414	2,167	1,500	0.500	0.322	1,685	1,200	0.300	0.195	1,020	3,000
2,000	0.500	0.412	2,952	2,000	0.500	0.351	2,518	1,900	0.400	0.273	1,958	1,450	0.250	0.165	1,185	4,000
2,500	0.500	0.365	3,317	2,500	0.500	0.311	2,830	2,300	0.400	0.242	2,200	1,650	0.200	0.146	1,331	5,000
3,000	0.500	0.331	3,648	3,000	0.500	0.283	3,113	2,600	0.300	0.220	2,420	1,800	0.150	0.133	1,464	6,000
3,500	0.500	0.306	3,954	3,400	0.400	0.261	3,374	2,850	0.250	0.203	2,623	1,950	0.150	0.123	1,587	7,000
4,000	0.500	0.286	4,239	3,750	0.350	0.244	3,617	3,050	0.200	0.189	2,812	2,075	0.125	0.115	1,702	8,000
4,500	0.500	0.269	4,509	4,050	0.300	0.230	3,847	3,250	0.200	0.178	2,991	2,200	0.125	0.142	1,844	9,000
4,900	0.400	0.255	4,764	4,350	0.300	0.284	4,130	3,450	0.200	0.296	3,286	2,300	0.100	0.205	2,049	10,000
5,700	0.400	0.468	5,701	4,950	0.300	0.413	4,957	3,850	0.200	0.329	3,944	2,500	0.100	0.205	2,459	12,000

6. דיוני הסתייגויות חברי ועדה

הסתייגות של השופט יהושע גייפמן והדיין הרב אליהו היישריק

יש להותיר את קביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילד בידי שופט המשפחה או הדיין. התנגדנו להעברת הסמכות לרשות מנהלית ואנו מתנגדים להעברת הסמכות מהשופט או הדיין לרשם בבית המשפט או בבית הדין, שאינו שופט.

במרבית בתי המשפט למשפחה לא מכהן רשם, ובבתי הדין לא מכהן רשם כלל. שופט המשפחה או הדיין דן בסכסוך הגירושין כמכלול ואין הצדקה לפצל את הדיון בעניין בינו לבין רשם. אין בידי הרשם לא הכלים ולא מכלול התמונה כפי שהם מצויים לעיני השופט או הדיין. ההצעה נוגדת גם את הכלל המנחה בסכסוכי משפחה- לרכז את הסכסוך בפני מותב אחד ולמנוע פיצול וריבוי התדיינויות. ניתן ליישם את ההוראות בהצעת החוק במסגרת ההליכים הקיימים המתנהלים בפני שופט משפחה או הדיין ללא צורך בהעברת סמכויות לרשם או בפרוצדורות חדשות שמסרבלות ומאריכות ללא צורך את ההתדיינויות.

יש להותיר בידי שופט המשפחה או הדיין שיקול דעת לסטות משיקולי צדק מהנוסחה המוצעת בחוק על פיה יקבע שיעור התמיכה הכלכלית בילד. לא ניתן לצפות את היקף החריגים בהתדיינויות בענייני מזונות. סטייה מהנוסחה אינה צריכה להיות רק "בנסיבות חריגות ויוצאות מן הכלל", כפי שמוצע בהצעת החוק. יש להותיר לערכאת הדיונית ולערכאת הערעור את קביעת היקף הקטגוריות בהן ניתן יהיה לסטות משיקולי צדק מהנוסחה המוצעת, ולאפשר התפתחות ההלכה ממקרה למקרה תוך יישומה של הנוסחה המוצעת.

הסתייגות של הדיין הרב אליהו היישריק

עמדת בתי הדין הרבניים היא: היות ועל פי המצב החוקי הקיים יש לבית הדין הרבני סמכות לדון במזונות ילדים ככל שענין זה הובא בפניו ע"י שני ההורים (הצדדים), יש לשמר בחוק המוצע את הסמכויות של בית הדין הרבני בענין זה, לא לפגוע ו/או לגרוע ו/או לשנות מהן, לרבות סמכותו של בית הדין הרבני בדיון המהותי דהיינו לדון לפי הדין הדתי הנוהג בו.

לצורך כך יש להוסיף לחוק 2 סעיפים מפורשים, כפי שהדבר נעשה בחוק הירושה.

ראה לענין זה סעיפים 155 (א), (ג), (ה) בחוק הירושה (תיקון מס' 9 תשנ"ח 1998, תיקון מס' 6 תשמ"א 1981). הנוסח המוצע הוא כדלהלן:

1. על אף האמור (בחוק המוצע בסעיף __) מוסמך ביה"ד הדתי שהיה לו שיפוט בענייני המעמד האישי לדון ולקבוע בתביעת מזונות ילדים אם כל הצדדים (ההורים) הביעו הסכמתם לכך.
 2. חוק זה אינו בא לפגוע, לשנות ו/או לגרוע מסעיפים 3, ו-9 לחוק שיפוט בתי דין רבניים (נישואין וגירושין), תשי"ג-1953.
- (לא יוצא ענין מזונות מענייני המעמד האישי, וישאר המצב כפי שהם כיום בחוק. לחילופין, יתוקן סעיף 9 לחוק שיפוט בתי דין רבניים ולאחר המילים: "או בפקודת הירושה", יתווספו בו המילים: "או בתביעת מזונות ילדים" לאחר ששני ההורים הביעו הסכמתם לכך)
- ככל שיוכנסו התיקונים הנ"ל ולא תהיה פגיעה בסמכות ביה"ד הרבני בענין מזונות הילדים ובסמכותו לדון בדין המהותי על פי הדין הדתי, לא תהיה לבתי הדין הרבניים התנגדות להמלצות הוועדה לחוק.
- בהיעדר התיקונים הנ"ל, עמדת בתי הדין הרבניים היא להתנגד לחוק המוצע.

הסתייגות של הקאדי איאד זחאלקה ועו"ד אדם אבזק

1. לאחר ניתוח יסודי של דיני המזונות הנוכחיים המחייבים בישראל אימצה הוועדה מודל המבוסס על הטלת אחריות משותפת ושוויונית על ההורים לתמיכה כלכלית בילד, תוך יצירת מערכת מנהלית המחשבת את דמי התמיכה במהירות וביעילות בהתאם לנוסחאות קבועות הנגזרות מרמת ההכנסה של ההורים.

2. א. המודל הנ"ל המוצע ואופן הפעלתו מנוגדים מהותית לקוראן עצמו ולכללי הדין השרעי. אלוהים אומר בפסוק 45 לפרשת השולחן (אלמאדה): "אשר לא ישפטו עפ"י כל אשר הוריד אלוהים ממרומים אלה הם הכופרים" ופסוק 65 מפרשת "הנשים" נאמר: "לא יאמינו עד אשר ישימוך שופט עליהם בריבם".

ב. על כן, אין מחלוקת על כך וקיימת הסכמה כללית של חכמי ההלכה שפסיקה הסותרת דין מפורש בקוראן בטלה והדבר אף הובהר באופן ברור בסעיף 14 למג'לה.²⁵⁴

²⁵⁴ ראה עלי חיידר, ובתרגום לערבית ע"י ד"ר פהמי אלחוסני, דאר אלכותב אלעלמיה, בירות-לבנאן, אלטבעה אלאלוא 1411 להג'רה -1991- כרך 4 עמ' 632.

ג. הלכה פסוקה היא כי קביעת מזונות ילדים מוסלמים מוכרעת לפי הדין האישי בלבד, דהיינו לפי הדין השרעי בלבד המבוסס על הכרעה לפי הקוראן, הקובע באופן מפורש שחובת מזונות ילדים מוטלת על האב בלבד (ראה ע"א 250/83 עומר נ' זועבי פ"ד לט (2) 113), וכל קביעה בניגוד להלכה זו בטלה עפ"י הקוראן.

ד. גובה ושיעור המזונות נקבע ע"י בית הדין השרעי בלבד על פי הצרכים של הילד הנידון ועל פי יכולתו של החייב במזונות.

חובת המזונות מוטלת על האב

3. חובת מזונות ילדים הוטלה על האב במפורש בפסוק מפורש בקוראן, פסוק 232 מפרשת אלבקה (הפרה) " על האב המוליד לכלכל ולדאוג לכסותו כדת וכדין".²⁵⁵ הילדים נחשבים כחלק מבשרו של האב ועליו מוטלת החובה לתת להם מזונות מספיקים הכוללים מזון, כסות ומדור כפי שההלכה המוסלמית קבעה באופן מפורש. בהסתמך על פסוק קוראני זה ניתנו כל פסקי הדין בבתי הדין השרעי לערעורים לאורך דורות.

קביעת גובה ושיעור מזונות הילדים

4. גובה ושיעור המזונות המגיעים לילד נקבעים על ידי בית הדין השרעי בהתאם לכללי המשפט המוסלמי. השיעור נקבע עפ"י מצבו הכלכלי של האב ולפי הצרכים של הילד המסויים והוא נתון לשקול דעתו המחלט של הקאדי שדן בעניין.

5. אשר על כן מאחר וחלוקת החובות והמזונות בנדון מעוגנת מפורשות בקוראן, הרי שכל שנוי מהווה פגיעה ישירה בקוראן והתערבות בוטה ומהותית באמונה של המוסלמים בארץ ובעולם.

הסתייגות של עו"ד יוסי מנדלסון

לאור העובדה שהצעת החוק היא מהלך חדשני ומהפכני, יש להותיר את הסמכות לדון בסוגיית מזונות הילדים בידי שופטי בית המשפט לענייני משפחה, לפחות לתקופת ניסיון שבה ניתן יהיה לבדוק את אופן יישומו של החוק החדש. מאותן סיבות, יש להעניק בחוק המוצע שיקול דעת לבית המשפט לענייני משפחה לחרוג מהנוסחה, מטעמים שיפורטו, כדי שבפסיקה יקבעו המקרים הראויים שבהם ניתן יהיה לחרוג מן הנוסחה. על כן לעת הזאת, אין מקום לקבוע בחוק רשימה סגורה של מקרים בהם בית משפט

²⁵⁵ ראה ספרו של ד"ר והבי אלזוהילי, אלאוסרה אלמוסלמה פי אלעאלם אל מועאצר, דאר אלפיכר-דמשק, אלטבעה אלאלוא 1420 הג'רא-2000, 174.

יהיה רשאי לחרוג מן הנוסחה או רשימה סגורה של מקרים חריגים (כגון: ענייני בריאות וחינוך) ויש ליתן לשופטים שיקול דעת נרחב לסטות הן מהנוסחה והן בקביעה מהם המקרים החריגים המצדיקים את הסטייה.

הסתייגות של פרופ' ראובן גרונאו וד"ר פריץ סגל

רקע

בנוסח הצעת החוק שבדוח הוכנסו שינויים של "הרגע האחרון", כפי שגובשו בישיבה שנוספה לאחר שלמעשה עבודת הוועדה הסתיימה – ממנה נעדרו חלק ניכר מחברי הוועדה – ובדין ודברים בין יו"ר הוועדה לבין מספר חברי וועדה, לאחר מכן. שינויים אלה נעשו על ידי יו"ר הוועדה, כדי שמספר חברי וועדה יצרפו את תמיכתם להמלצה ששיעור התמיכה הכלכלית בילד יקבע על יסוד נוסחה; ובלבד שהחישוב יעשה באמצעות רשם של בית המשפט לענייני משפחה ותוך הענקת שיקול דעת לבית המשפט לחרוג מן הנוסחה. שינויים אלה לא נדונו בצורה יסודית במשך שש שנות עבודתה של הוועדה ולדעתנו הם משנים את מהות המלצות הוועדה. על כן אנו מסתייגים מהשינויים האלה כפי שנפרט להלן.

1. מהות התמיכה הכלכלית

אמנת האו"ם בדבר זכויות הילד שינתה באופן מהותי את הדין המסורתי בנוגע למזונות הילדים. סעיף 27 לאמנה קובע שהתמיכה הכלכלית בילד היא זכות עצמאית שלו ושמימושה הוא חלק מהאחריות ההורית. למימוש זכות הילד מהוריו אחראית המדינה. לפיכך הולכת ורווחת בעולם השיטה, שנוהגת הלכה למעשה בעשרות השנים האחרונות במדינות רבות ממזרח למערב – מאוסטרליה ועד לצפון אמריקה, לקבוע את שיעור התמיכה הכלכלית על פי נוסחה שאומדת באופן סטטיסטי את ההוצאות לטיפול בילד וגידולו, לפי תנאיה של כל מדינה.

קביעת שיעור התמיכה הכלכלית באמצעות נוסחה מבחינה בינה לבין ענייני האחריות ההורית המשותפת הנוגעים לגידול בילד והתפתחותו. האחרונים, נקבעים בעת הגירושין לפי טובתו האישית של כל ילד בפני עצמו – ב-"הסכם הורות", לפי המוצע בתזכיר חוק הורים וילדיהם, התשע"ב-2012 שפורסם לאחרונה על פי "דוח הוועדה לבחינת ההיבטים המשפטיים של האחריות ההורית בגירושין", וועדת שניט, שהמלצותיה אומצו על ידי שר המשפטים.²⁵⁶ בהסכם הורות קובעים ההורים את אופן גידול הילד והתפתחות ומחלקים ביניהם את האחריות ההורית, הכל בהתאם לעקרון העל של טובת הילד כשיקול ראשון במעלה. לפיכך, כאשר ההורים אינם מגיעים להסכם, הציעה ועדת שניט לקבוע בחוק את

²⁵⁶ לעיל ה"ש 3.

הקריטריונים שעל פיהם יקבע בית המשפט ב-"הסדר הורות" את אופן מימוש אחריות הורית המשותפת כאשר הם נפרדים, כל ילד לעצמו. לעומת זאת, התמיכה הכלכלית בילד נעשית על פי נוסחה סטטיסטית של הוצאות המשפחה על הילדים. זאת, היות והשארית קביעת התמיכה הכלכלית לשיקול הדעת של כל שופט מביאה לתוצאות מקריות – כפי שהוכח במחקרים שנעשו במדינות שנסקרו בפרק השלישי של הדוח.

אכן, מדידת ההוצאות על ילדים עומדת בפני מגבלה, שכן הנתונים הסטטיסטיים שמתייחסים לדפוסי תצורות של משפחה (למשל, סקר הוצאות המשפחה בישראל) מפרטים רק חלק קטן מההוצאה הקשורה לילדים (הוצאות לביגוד וחינוך), בעוד שמרבית ההוצאה על הילדים (הוצאות למזון, דיור, בריאות, תחבורה ותקשורת) נטמעת בהוצאות המשפחתית, מבלי לפרט איזה חלק מההוצאה משמש את ההורים ואיזה חלק את הילדים. באופן דומה, לא ניתן להשתמש במדידה של השפעת התוספת עבור ילדים על כלל התצורות של המשפחה כמדד ל"עלות" הילדים, כי מדידה זו מתעלמת ממקורות שההורים הסבו משימושם הם לשימוש הילדים. לאור זאת, המדידה שאומצה במדינות רבות נוקטת גישה עקיפה, אשר מתבססת על השפעת הילדים על נתח המוצרים הבסיסיים (כגון, מזון) בתצורות של המשפחה. המחקרים מראים כי שיטה זו מביאה לתוצאות הדומות לאומדנים שאליהם הגיעו המומחים שניסו לפרט את ההוצאות הספציפיות הנדרשות לגידול ילדים. בשיטת המדידה הסטטיסטית נמצא, כי ההוצאה על ילדים גדלה עם גידול הכנסות משק הבית, אך הגידול אינו פרופורציוני להכנסה. המלצת הוועדה, לקבוע את שיעור התמיכה הכלכלית על פי נוסחה, מתבססת על מדידה דומה שנערכה עבור הוועדה על יסוד נתונים ישראליים, כפי שמתואר בדברי ההסבר לתוספת של הצעת החוק.

יתרונה המשמעותי של הנוסחה, שהיא מתבססת על בחינה אמפירית אובייקטיבית של הוצאות הילד, ולא על התרשמויות סובייקטיביות השונות מאדם לאדם או משופט לשופט. בכך מבטיחה הנוסחה קביעה אחידה וצודקת של שיעור התמיכה הכלכלית. בפני הוועדה הובאו נתוני מדגם (אמנם מצומצם) של פסקי דין על שיעור מזונות הילדים הנוהג בישראל. השוואת פסקי הדין עם הנוסחה מראה שההתבססות על הנוסחה אינה פוגעת בהיקף התמיכה הממוצע ממנה ייהנו הילדים במשפחות פרודות, והיא מכניסה אחדות בהיקף התמיכה ובחלוקתה בין ההורים, בהתאם למשאבים העומדים לרשותם.

לא פחות חשוב, התבססות על נוסחה מוסכמת חוסכת את ההתדיינות על שיעור התמיכה הכלכלית, עניין שמעצים את הסכסוך בין ההורים, משום שהם מנסים את כוחם בבית המשפט להגדילו או להקטין. כתוצאה מכך נפגעת בעיקר טובת הילד, שכן המחקרים הפסיכולוגיים שוועדת שניט בחנה מראים, כי המאבק המשפטי בין ההורים פוגע בשלום הילד. בנוסף, הקשר של הילד עם ההורה שמפסיד בבית המשפט – בתביעה למזונות בשם הילד שמגיש ההורה השני – מתרופף ולעתים אף מפסיק להתקיים. אכן, הניסיון במדינות אחרות מראה כי הנוסחה מיטיבה עם הילד ומחזקת את הקשר בינו לבין ההורה ש"אינו משמורן".

2. חריגה מן הנוסחה לחישוב התמיכה הכלכלית בילד

הנוסחה מנסה, כאמור, לקבוע מדד אובייקטיבי לעלות הילדים, בהתאם להכנסת משק הבית המאוחד (משק בית שלא חל בו פירוד), אך אינה מפרטת את הרכיבים השונים של ההוצאות על הילדים (איזה חלק מהעלות מוקדש לילד מכל רכיב של ההוצאה: למזון, לביגוד, לדיוור, לבריאות, לחינוך וכדומה). ממילא לא ניתן לקבוע האם יש בשיעור התמיכה הכלכלית כדי לכסות כל רכיב הוצאה בנפרד.

באופן ספציפי, הנוסחה אינה מתייחסת בצורה מפורשת ל"הוצאות טיפוליות". שכן, קיימת שונות גדולה בדרך שבה בוחרים הורים לטפל בילד בגיל הרך. יש שמעדיפים לטפל בו בעצמם, יש שמעבירים אותו לטיפול של בני משפחה, יש שמשתמשים בשירותי מטפלת ויש שמעבירים אותו למעון לגיל הרך. כמו כן קיימת שונות גדולה בעלויות של צורות הטיפול השונות (וכן שונות גדולה בעלות המעונות בהתאם למספר הילדים במעון ומספר שעות הטיפול היומיות). משפחות בוחרות בצורת הטיפול בהתאם להעדפותיהן ולאמצעים העומדים לרשותן. הנתונים הסטטיסטיים על הוצאות המשפחה אינם מתייחסים בצורה מפורשת להוצאה זו וממילא הנוסחה מתייחסת לעלות הממוצעת של ילד. על כן הנוסחה עשויה לתת אומדן מוטה כלפי מעלה, לעלות את התמיכה לילד המטופל על ידי קרובי משפחה או לא לשקף בצורה מדויקת את גובה עלויות ילד המטופל במסגרת מוסדית. לכן ההטיה תהיה, לפי טענת חלק מחברי הועדה, כלפי מטה כאשר הילד מטופל במסגרת מעון פרטי, אולם באותה מידה היא עשויה להיות מוטה כלפי מעלה כאשר הילד גדל ומטופל במסגרת מוסד ממלכתי.²⁵⁷

דרך חינוכו של הילד והמסגרת החינוכית או הטיפולית שבה ישהה הם בוודאי אחד הנושאים המרכזיים שמעסיק הורים החרדים לעתיד ילדיהם. אך, עם כל החשיבות שההורים מייחסים לנושא זה, החלטותיהם מושפעות מהאמצעים העומדים לרשותם. דברים אלה נכונים במשפחה מאוחדת וראוי שכך ייקבעו גם במשפחה פרודה ב-"הסכם ההורות", כפי שהציעה ועדת שניט. ההחלטה ביחס למסגרת הטיפולית צריכה להיות החלטה משותפת של שני ההורים. הם שצריכים לבדוק האם ניתן למצוא מענה להוצאות הטיפול הכרוכות במסגרת נוסחת התמיכה, ואם לא לדאוג לכיסוי ההוצאות הנוספות בהתאם להסכמות ביניהם. היה ולא הצליחו ההורים להגיע להסכמה בחילוקי דעות ביניהם, לרבות באמצעות מגשר או מתאם הורי – כפי שהציעה ועדת שניט הן לגבי חילוקי דעות בין הורים במשפחה מאוחדת או לאחר שההורים נפרדו – תועבר ההחלטה לרשות משפטית שתפעל בהתאם לטובת הילד ולאמצעים העומדים לרשות ההורים.

²⁵⁷ ההחלטה להרחיב את גיל חינוך חינם החל מגיל 3 בוודאי תוזיל את עלות הילדים למשפחותיהם.

עקרונות אלו היו מקובלים על מרבית חברי הוועדה, עם זאת נעשו ב-"רגע האחרון" שינויים בהמלצות המתייחסות לצורה המפורטת בה משתלבות ה"הוצאות הטיפוליות" בנוסחה. שינויים נוספים מעין אלה נעשו בהגדרת ההכנסה של ההורים, ובדרך הטיפול בהוצאות הקשורות במשפחה חדשה שהוקמה על ידי אחד מבני הזוג לאחר הפרידה. בשל הלחץ להשלמת הדוח, למרות השנים הרבות שבהם פעלה הוועדה, נמנע דיון יסודי בסוגיות אלו ובירורן. חלק מהתיקונים מהווה סטייה משמעותית מהסכמות קודמות שהושגו בוועדה. הניסיון לעקיפת הנוסחה, שנועדה להגדיל את שיעור התמיכה בילדים, פוגע, ולעתים בצורה חמורה, בעקרונות הפשוטות, האחידות, ומניעת חיכוך מתמשך בין ההורים הפרודים, עקרונות המגולמים בהמלצותיה העיקריות של הוועדה.

על רקע האמור להלן הסטיות מהנוסחה שבהצעת החוק שאנו מסתייגים מהן:

(א) בהתאם לתיקון בסעיף 3(ב) "טיפול הורה דרך קבע בילד שלא מלאו לו 12 שנים או בילד עם מוגבלות, שעה או יותר בשעות שבין שעה 8 לבין שעה 17 יתווסף להכנסת ההורה השני סכום של מחצית שכר טיפול לכל שעה, בין אם הטיפול היה בילד אחד או יותר". למותר לציין שדמי טיפול בילדים על ידי הורה בשעות העבודה (שאינם מדווחים בסקרי הוצאות המשפחה) לא נכללו בעת חישוב הנוסחה. מעבר לכך, הכללת תוספת זו לנוסחה תחייב עדכון מתמיד של שיעור התמיכה הכלכלית במהלך 12 השנים הראשונות לחיי הילד; זאת הן בהתאם לשינויים במספר השעות שכל אחד מההורים מבלה עם הילד במשך שעות העבודה, והן בשאלה האם שעות אלו באות על חשבון שעות עבודתו של ההורה. ספק אם הורים מסוכסכים יוכלו להגיע להסכמה בנושא זה. השיטה החדשה שמוצעת בהצעת החוק של הוועדה לא זו בלבד שלא תצמצם את המעורבות המשפטית בחיי הילדים והוריהם אלא אף תרחיבה.

מטרידה לא פחות היא קביעת "הגיל הקריטי" לעניין "דמי הטיפול" לגיל 12 – שהוא גיל האחריות הפלילית. נוהג מקובל בארץ ובעולם הוא שילדים בני 9 ויותר נשארים אחרי לימודיהם לבד בבית עד שההורה שב מעבודתו (במיוחד כאשר ישנם ילדים מבוגרים יותר בבית). התיקון לסעיף 3(ב) מתעלם ממצאות זה.

לבסוף, לא ברור אם תיקון זה אמנם משיג את מטרות יוזמי השינוי. אם מדובר בטובת הילד, לא ברור מדוע יזכה ילד שאחד מהוריו מטפל בו דרך קבע בשעות העבודה בתמיכה כספית גדולה יותר, בהשוואה לילד שהוריו שולחים אותו לטיפול במסגרת מוסדית (פעוטון, גן ילדים, שמרטף וכדומה). אם מדובר בטובת ההורה המטפל – הרי שהצעה זו משפילה. להמחשה, אם דמי הטיפול לשעה ייקבעו כ- 25 ₪, יחויב ההורה השני, לפי ההצעה, בתוספת הכנסה של 12.5 ₪ לשעה. כאשר, לפי הנוסחה, התמיכה השולית היא 20 אחוז, הרי שהתשלום הנוסף שיושת על ההורה השני יהיה 2.5 ₪ לכל שעת טיפול. האם חושבים יוזמי התיקון שזוהו פיצוי הולם למאמצי ההורה

"המטפל"? לבסוף, לא ברור מדוע חושבים יוזמי התיקון שראוי שהאמצעים העומדים לרשותו של ההורה השני יקטנו כתוצאה מהחלטת חד צדדית של ההורה השני לבלות יותר שעות עם הילד במהלך היום?

(ב) הנוסחה שחושבה לקביעת שיעור התמיכה הכלכלית בילד מתבססת על ההכנסה ברוטו של שני ההורים. תיקוני הרגע האחרון בהצעה החוק הרחיבו את הגדרת ההכנסה והיא מוגדרת (בסעיף 12(1) לחוק) בהתאם ל"מירב יכולת ההשתכרות" של ההורה, כאשר ההגדרה של "הכנסה" (בסעיף 1) כוללת "כל הכנסה כספית שניתן להפיק מכל נכס", וכאשר הגדרת "הוצאה" (בסעיף 1) קובעת שניתן לנכות ממנה את "הוצאה של הורה להחזקתו של ילד במסגרת טיפולית בשעות העבודה של אותו הורה".

הנוסחה מבוססת, כאמור, על דפוסי ההוצאה של משפחה מאוחדת. דפוסי התצרוכת מושפעים מההכנסה הכספית בפועל וממרכיבי הכנסה בעין (מרכיבים לא כספיים) המשפיעים על ההוצאה. כך למשל, שימוש בדירה שהיא בבעלות עצמית יצמצם את ההוצאות הכספיות של המשפחה. לעומת זאת, "כושר ההשתכרות המרבי" של בני המשפחה לא ישפיע על התצרוכת של המשפחה כל עוד כושר זה לא מומש.²⁵⁸ הגדרת ההכנסה הקובעת את התמיכה בילד במשפחה פרודה צריכה להיות זהה להגדרת ההכנסה הקובעת את ההוצאה על הילדים במשפחה המאוחדת, שאם לא כן נחטא במעשה שעטנז. ואמנם, ההגדרה הרחבה שאומצה בדוח אינה מקובלת במדינות אחרות, בהן התמיכה הכלכלית מחושבת על פי ההכנסות בעין ואינה כוללת את ההכנסה הפוטנציאלית. גם אם יש מקום להכללת ההכנסה הזקופה (קרי, ההכנסה בעין) משכר דירה בהכנסות ההורה, שכן זו הכנסה שהיא קלה יחסית למדידה, הכללת הכנסות פוטנציאליות תגרום להעצמת הסכסוך בין ההורים באשר לכושר ההשתכרות הלא-מומש. כך, באופן אפקטיבי תימנע האפשרות לקבוע את השיעור התמיכה הכלכלית על פי הנוסחה, היות ותתקיים התדיינות משפטית על ההכנסה הפוטנציאלית כתנאי מוקדם לקביעת שיעור התמיכה.

(ג) באופן דומה נראה שההכרה בהוצאות טיפוליות בילד כהוצאה מוכרת ליצירת הכנסה מחטיאה את מטרתה. כפי שהודגש ההוצאה למסגרת טיפולית (שמרטיף, מעון, גן ילדים) היא מרכיב חשוב בתמיכה. היה ונמצא שהנוסחה אינה עונה לדרישות הטיפול המיוחדות של הילד עליהן הסכימו ההורים תוגדל התמיכה בהסכמה משותפת, ובהעדר הסכמות יידרשו ההורים לסיועה של הרשות המשפטית. אך, משנקבע היקף התמיכה החל על כל אחד מההורים אין להתייחס אליה כהוצאה ליצירת הכנסה. משנקבע סכום התמיכה וחלוקתו בין ההורים, מי שמשלם למסגרת הטיפולית ("מי שחתום על השיק") משמש כ"בלדר" בלבד להעברת התשלום מה-"משכורת" כביכול

²⁵⁸ כך למשל, אם אחד ההורים הוא רופא או מהנדס, אך המשפחה העדיפה שהוא יקדיש את כל זמנו לילדים, הכנסתו הפוטנציאלית לא תשפיע על תצרוכת המשפחה.

שעומדת לרשות הילד – קרי, מהתמיכה הכלכלית, ולא יעלה על הדעת שתפקיד זה יזכה אותו בהטבות נוספות.

קל וחומר, שאין מקום להתייחס להוצאות הטיפוליות כהוצאה ליצירת הכנסה כאשר המסגרת הטיפולית נבחרת על ידי אחד ההורים באופן חד צדדי. בחירה חד צדדית של המסגרת הטיפולית מהווה סטייה בוטה מהעיקרון של שיתוף באחריות ההורית על עתיד הילד, בפרט היא מגדילה באופן חד צדדי את עול התמיכה המוטל על ההורה השני, ולמעשה אין בה לענות על ההוצאות בהן נושא ההורה שבחר במסגרת הטיפולית.²⁵⁹

(ד) אחד הקשיים שעומד בפני הורים שנפרדו היא התאמת התמיכה בילדיהם בחלוף השנים לנסיבות חייהם המשתנות. כדי להימנע מחיכוך מתמשך בין ההורים בנושא התמיכה הכלכלית בילדים מעדיפות משפחות פרודות רבות לקבוע סכום קבוע לתמיכה ולא לשנותו עם כל שינוי בהכנסת ההורים, אלא אם כן חלו שינויים משמעותיים בחלוקת ההכנסות בין בני הזוג. נוהל דומה אומץ על ידי בתי המשפט. חלוקת המשמורת בין ההורים, כפי שהמליצה וועדת שניט, מבטיחה שהילד יינהג, ולו באופן חלקי, מעליית הכנסתם של ההורים על פני זמן. הרתיעה מהצמדת התמיכה לשינויים שיחולו בשכר ההורים לאחר הפרוד נובעת בין השאר מהתמריצים השליליים שהיא עשויה ליצור בשוק העבודה. הורה המחויב, להפריש 20% משכרו לתמיכה בילדיו עשוי לראות בתמיכה מס לכל דבר ועניין. כאשר מס זה נוסף למסים הרגילים בהם מחויבת ההכנסה משכר (מס הכנסה וביטוח לאומי) עשוי שיעור המס השולי להגיע לממדים שירתיעו כל ניסיון להגדלת ההכנסה. עם זאת מספר מדינות שהנהיגו את נוסחת חישוב התמיכה בילדים מאפשרים לרשות המנהלית האחראית לקביעת התמיכה לעדכן את גובה התמיכה וחלוקתה בהתאם לשינויים שחלו בהכנסת ההורים. לעניין זה, ניתנה לרשות המנהלית נגישות לתיקי המס של ההורים כדי לעדכן את התמיכה בצורה נכונה. ההנחה במקרה זה היא שמאחר ומדובר ברשות מנהלית ניטראלית לא יביא העדכון להחמרת החיכוך בין ההורים הפרודים.²⁶⁰

ברוח זו, הוצע בסעיף 10(ד), ששינוי של 10 - 15 אחוזים בהכנסת אחד ההורים יהווה עילה לשנות את שיעור התמיכה הכלכלית. משניטלה זכות ההחלטה מהרשות המנהלית והועברה לרשות המשפטית, ספק אם יש להמלצה זו מקום. בהתאם לתיקון להמלצות הרי שבהעדר הסכמה הדדית יחייב תיקון התמיכה בהתאם לשינויי הכנסה של ההורים הפרודים התדיינות

²⁵⁹ כך למשל אם שני ההורים הם בעלי הכנסה חודשית של 10,000 ש"א. לפי הטבלה התמיכה בה יזכה הילד היא 3300 ש"א והיא מתחלקת בצורה שווה בין ההורים. החליט אחד ההורים באופן חד צדדי להפריש סכום נוסף של 2000 ש"א למעון, הרי לפי ההגדרה בסעיף 5 תחושב הכנסתו כ- 8000 ש"א בלבד, התמיכה החודשית בילד תצטמצם ל- 3100 ש"א, שמהם ישלם ההורה ששילם עבור המעון 1380 ש"א (4/9), ואילו חלקו של ההורה השני יגדל ל- 1720 ש"א (5/9 מ-3100). תוספת ההשתתפות של ההורה השני היא, אפוא, שולית. אין בה לפצות את ההורה על ההוצאה הנוספת ואין היא שווה את סיבוך הנוסחה.

²⁶⁰ למותר לציין, שלא ניתנו לרשות סמכויות של פקיד מס המאפשרות לה לקבוע אם דיווחי ההורים לרשויות המס אומנם דיווחי אמת.

משפטית שמעצם טבעה מגדילה את החיכוך בין ההורים ופוגעת בילד. עוצמת החיכוך אף תגדל נוכח ההרחבה בהגדרת ההכנסה והאפשרות שעל בית המשפט יהיה להכריע לא רק לגבי השינוי בהכנסות אלא גם לגבי השינויים ב"כושר ההשתכרות המרבי". כדי לצמצם חיכוכים אלה, יש מקום להתערבות בית המשפט רק אם יש בהתערבותו לשנות בצורה משמעותית את ההעברה לתמיכה בין ההורים.

(ה) סוגיית כושר ההשתכרות ו"צרכי" ההורה מתחדדת כאשר אחד מבני הזוג הפרוד חוזר ומתחתן. נישואין מחדש של אחד ההורים הם מקור לזעזועים לסביבה בה חי הילד. אלו קשורים בנפשות החדשות הפועלות בסביבת הילד (הורה חורג), באפשרות שגידולו ילווה כתוצאה מכך בחיכוך בין הוריו הפרודים ובסיכון להחלשת הקשר בין הילד וההורה שבנה לו משפחה חדשה. זעזועים אלו מתחזקים כאשר במשפחה החדשה קיימים ילדים. במקביל כרוכים הנישואין החדשים של הורה בשינויים כלכליים (מקורות הכנסה נוספים ומחויבויות כלכליות חדשות). טובת הילד מהנישואין הראשונים מחייבת צמצום הזעזועים בסביבתו על ידי נטרול זעזועים כלכליים שליליים. כשם שלא יעלה על הדעת שהתמיכה בילד תצטמצם אם ההורה המתחתן מחליט לצאת משוק העבודה כדי להתמסר לטיפול בילדיו החדשים, כך יש לדחות את ההמלצה להקטנת התמיכה כתוצאה מקיומם של ילדים במשפחה החדשה, וכתוצאה מכך לפגוע בילד מהמשפחה הראשונה או לגרום להגדלת הנטל על ההורה השני מהמשפחה הראשונה.

הורה שמקים משפחה חדשה יודע מראש מה יכולתו הכלכלית ומה היקף אחריותו הכלכלית כלפי הילדים מן ההורות הראשונה. החלטתו להינשא מחדש ולהוליד ילדים, צריכה להיות מבוססת על סמך יכולתו הכלכלית באותה שעה, מבלי שתחייב פגיעה בילדיו מן ההורות הראשונה. על החוק למנוע מתן זכות יתר לילדי המשפחה החדשה על פני ילדי המשפחה הקודמת, ולא לאפשר להורה לפנות לבית המשפט להפחית את אחריותו לילדיו מההורות הראשונה.

(1) לבסוף, באופן טבעי יש לעדכן את הנוסחה מעת לעת בהתאם לשינויים שיחולו בדפוסי התצרוכת במשק. אך לפי התיקון להצעת החוק, ניתן יהיה לשנות את הנוסחה, לפי סעיף 3 להצעת החוק: "שר המשפטים רשאי לקבוע בתקנות שיעור שונה לתמיכה הכלכלית", אך לא נקבע שהתקנות החדשות יהיו מבוססות על עדכון הנוסחה. משמעות קביעה זו היא שהנוסחה מאבדת את מעמדה האובייקטיבי, משום שהיא תחדל מלהתבסס על בחינה אמפירית של הוצאות הילד.

3. קביעת התמיכה הכלכלית על ידי רשות שיפוטית

כפי שניתן ללמוד מבחינה השוואתית של ההסדרים המקובלים במדינות העולם, קיימת מגמה ברורה של מעבר אל המודל האדמיניסטרטיבי, כולל הליכי הערעור, תוך צמצום משמעותי בתפקיד בתי המשפט. גם

מדינות שמלכתחילה נקבעו קווים מנחים לבית המשפט לקביעת התמיכה הכלכלית עבורו כיום למודל מנהלי שימוש בנוסחה. הקמת הגוף המנהלי תבטא, בראש ובראשונה, את מחויבותה הישירה של המדינה להבטחת זכות הילדים לתמיכה כלכלית. שכן המדינה היא זו שקובעת את שיעור התמיכה הכלכלית בילד ולא שהורה תובע בשם הילד את ההורה השני בבית המשפט. שנית, הוא יפשט ויקצר מאד את הליכי פסיקת התמיכה, כך שזכויות הילד לא ייפגעו כתוצאה מהתמשכות ההליכים בבית המשפט. בפרט, בעת שמבקשים לעדכן את שיעור התמיכה הכלכלית, לעתים מדי מספר חודשים. בנוסף, המדינה אף היא תצא נשכרת, שכן אימוץ המודל המנהלי יחסוך זמן שיפוטי. לשם ייעול המודל המנהלי, אף עררים נדונים תחילה בפני גוף מנהלי, ורק לאחר מיצוי הליך הערר ניתן לערור לבית המשפט במקרים חריגים ביותר, בלבד. פתיחת ערוץ ישיר לבתי המשפט תפגע ביעילות קביעת התמיכה הכלכלית בנוסחה, תפגע בקשר בין ההורה המפסיד במשפט, כאמור לעיל, ואף תמנע את החיסכון בתקציב המדינה לבתי המשפט על ידי הקמת גוף מנהלי.

כך לדוגמה, באוסטרליה, שהיא מהמדינות המתקדמות בעולם בנושא, הגיעו למסקנה שהגבלת זכות הערעור לבתי המשפט חיונית להצלחת המודל המנהלי, והגבילו מאד את אפשרות הערעור לבתי המשפט. על פי הסדרים החדשים שנקבעו בה, הצדדים רשאים לבקש בחינה מחודשת של ההחלטה הראשונה, ואם בקשה זו נדחתה, הם רשאים לפנות ל-SSAT (Social Security Appeals Tribunal), שהוא טריבונל ערעור מנהלי. פרט למקרים חריגים – בהם הערעור מעלה שאלה משפטיות עקרוניות – ה-SSAT משמש כערכאת ערעור עליונה בהקשר של הערכת וגביית התמיכה הכלכלית בילדים, דבר המלמד על הניסיון שהצטבר באוסטרליה, וכן גם במדינות נוספות, שלשם יעילות המערכת המנהלית נכון להפחית ככל האפשר את מעורבותם של בתי המשפט בהליך זה.²⁶¹

השינוי בעמדת הוועדה מחזיר אפוא את נושא התמיכה הכלכלית להתדיינות בבתי המשפט וממילא, לפי המצב הנוהג בישראל, גם לבתי הדין הדתיים שדנים במזונות הילדים לפי סמכויותיהם על פי הדין הנוהג. אלא אם כן, יוצא הנושא מסמכות בתי הדין הדתיים ולא יהיה יותר מהנושאים שנכללים בהסכם הגירושין. אף שבדיוני הוועדה הייתה קיימת הסכמה שטובת הילד מחייבת שהדיון המשפטי יהיה נוהל חריג, השמור למקרים מיוחדים, מעלים התיקונים בנוסח החוק את החשש שהויכוח באשר לשימות הנוסחה בצורתה הפשוטה יהיה מקור לריב ומדון, והנוסחה תהפוך לרף תחתון לקביעת התמיכה בילדים, בלי קשר למשאבים העומדים לרשות ההורים, ובלי קשר למשאבים שהיו עומדים לרשות הילד אלמלא נפרדו הוריו.

²⁶¹ ראו לעיל ה"ש 165.

נספח: כתב המינוי של הוועדה



שר המשפטים

לכבוד

פרופ' פנחס שיפמן, הפקולטה למשפטים, האוניברסיטה העברית
השופט יהושע גייפמן, שופט בית המשפט לענייני משפחה בתל אביב
פרופ' ראובן גרונאו, המחלקה לכלכלה, האוניברסיטה העברית
הרב אליהו היישריק, חבר בית הדין הרבני בבאר שבע, נציג בתי הדין הרבניים
ד"ר רות זפרן, הפקולטה למשפטים, המרכז הבין תחומי בהרצליה
עו"ד סמאח חטיב, עוזרת משפטית של נשיא בית הדין השרעי לערעורים, נציגת בית הדין השרעי
ד"ר אורנה כהן, ביה"ט לעבודה סוציאלית אוניברסיטת תל אביב
עו"ד שלומי מור, הלשכה המשפטית, המוסד לביטוח לאומי
עו"ד יוסי מנדלסון, נציג לשכת עורכי הדין
ד"ר פרץ סגל, משרד המשפטים

נכבדי,

הנדון: ועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל

1. אחריותם של ההורים למזונות ילדיהם היא באופן מסורתי חלק מדיני המשפחה בשיטות המשפט ברחבי העולם. גם במדינת ישראל מעוגנת חובה זו בחוק לתיקון דיני המשפחה (מזונות), התשי"ט - 1959 ובדינים הדתיים השונים אליהם הוא מפנה.
2. לסוגיית תשלום מזונות הילדים השפעה רבה על זכותם של ילדים לקיום בכבוד ולמימוש האחריות ההורית. תפיסה זו נקבעה באופן מפורט בסעיף 27 לאמנת האו"ם לזכויות הילד. ברם, בעת שקיים סכסוך משפחתי, המתח הקיים בין ההורים גורם לפגיעה בתשלום מזונות הילדים. במקרים רבים מצב זה נמשך גם אחרי הגירושין, ולכן יש השפעה ממשית הן על מצבם הכלכלי והן על שמירת הקשר בינם לבין ההורה החייב במזונות.
3. אמנת האו"ם לזכויות הילד מעגנת לצד אחריותם הראשונית של ההורים לדאוג מזונות ילדיהם, גם את חובתה הישירה של המדינה להבטיח את האחריות הזו (ואף לסייע להורים כדי שהם יוכלו לממש את חובתם) וכן לדאוג לגביית המזונות.
4. בעשרות השנים האחרונות התפתחו במדינות העולם מודלים חקיקתיים בהקשר לאחריות המדינה. אלה כוללים, את קביעת גובה מזונות הילדים ואבטחת לגבייתם, תוך חתירה לצמצום התדיינויות בנושא המזונות ובפרט, הוצאת הנושא מההתדיינות בין ההורים בענייני הגירושין. לשם כך נקטו מדינות רבות, בין היתר, באמצעים הבאים: קביעת בחוק של אמות מידה לגובה המזונות ולחלוקת תשלומי המזונות בין ההורים - לרבות, קביעתם באמצעות מנגנונים מינהליים במקום ההתדיינות בבית המשפט בין ההורים; הפעלת אמצעי גבייה מן ההורה החייב, אשר כוללים ניכוי תשלומי מזונות הילדים מהכנסות במקור, איתור ההורה המתחמק



שר המשפטים

מתשלום המזונות, מקורות הכנסותיו ונכסיו - לרבות, הקמת מאגר מידע שהמדינה מנהלת לצורך גביית המזונות; נקיטת הליכי הוצאה לפועל והטלת סנקציות נגד ההורה שמתחמק מתשלום המזונות על ידי המדינה ולא על ידי ההורה שהילדים בהחזקתו.

5. במדינת ישראל קיימות היום מספר מערכות המטפלות במזונות ילדים: בתי המשפט לענייני משפחה, בתי דין דתיים, הביטוח הלאומי ומערכת ההוצאה לפועל אשר מטפלת בגביית המזונות. ההתדיינויות סביב המזונות במערכות אלה הן רבות וקיימים פערים גדולים בגובה המזונות הנפסקים במצבים דומים, בין הערכאות השונות ובין שופטים בתוך כל מערכת. מכיוון שנושא מזונות הילדים הוא חלק מהמשא ומתן לצורך הגירושין, הדבר פוגע לעתים רבות בטובתם של הילדים ואף בעצם תשלום המזונות לילדים (כיום הסכום המצטבר של חובות מזונות בהוצאה לפועל עומד על מיליארדי שקלים, כולל חוב של מיליארדי שקלים לביטוח הלאומי).

6. לנוכח האמור לעיל, הנכם מתמנים בזה כחברי ועדה לבחינת נושא מזונות הילדים במדינת ישראל. הוועדה מתבקשת לבחון את הדרכים ליישום הוראת אמנת האו"ם לזכויות הילד בעניין האחריות ההורית למזונות, הדרכים לקיים את חובת המדינה לסייע להורים במימוש אחריותם ולדאוג לגביית המזונות. בין השאר, מתבקשת הוועדה לבחון דרכים ושיטות על מנת להגיע לאחידות בפסיקת מזונות הילדים במדינת ישראל, תוך קביעת קווים מנחים אובייקטיביים לחישוב גובה המזונות וחלוקתם בין ההורים, אפשרויות לשינויים במערכות האחריות לקביעת המזונות ולגבייתם, תוך חתירה מיוחדת לצמצום התדיינויות והשפעות השליליות על טובת הילד.

7. הוועדה מתבקשת על יסוד בחינתה את הנושאים האמורים לגבש עמדה לגבי מכלול הנושאים הנוגעים למזונות הילדים, ולהמליץ הן על תיקוני החוקים הנוהגים בישראל, לשם התאמתם להתחייבויותיה של מדינת ישראל על פי אמנת האו"ם לזכויות הילד, והן בעניין הקמתם של גופים ומנגנונים שתפקידם ליישם בצורה יעילה ואפקטיבית את המלצותיה.

8. בראש הוועדה יעמוד פרופ' פנחס שיפמן. דר' פרץ סגל ועו"ד דפנה גלוק ממשרד המשפטים ירכזו את עבודת הוועדה. משרד משפטים יעמיד לרשות הוועדה את האמצעים הדרושים כדי להבטיח את עבודתה היעילה והסדירה. הוועדה מתבקשת להגיש את המלצות ביניים בתוך שנה.

אני מאחל לכם הצלחה בעבודתכם.

בברכה,

חיים רמון

שר המשפטים